

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN**

**Sección Departamental de Sociología IV**

**(Métodos de la Investigación y Teoría de la Comunicación)**



**TESIS DOCTORAL**

**La intervención comunicativa para la reducción del riesgo de  
desastres.**

**Análisis de las políticas y las prácticas comunicativas en  
tiempos normales**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Nuria Gaeta Carrillo**

Directores

**José Luis Piñuel Raigada  
Miguel Ángel Sobrino Blanco**

**Madrid, 2017**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN**

**Departamento de Sociología IV**

**Programa de Doctorado 276**

**COMUNICACIÓN, CAMBIO SOCIAL Y DESARROLLO**



**TESIS DOCTORAL**

**La Intervención Comunicativa para la Reducción del Riesgo de  
Desastres.**

**Análisis de las políticas y las prácticas comunicativas en tiempos normales.**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Nuria Gaeta Carrillo**

**DIRECTORES**

**José Luis Piñuel Raigada**

**Miguel Ángel Sobrino Blanco**

**MADRID**

**2015**



A mi familia.  
Sin ellos, nada habría sido posible.



*“Aquello que es utópico  
no es lo inalcanzable  
no es idealismo;  
es un proceso dialéctico  
de denunciar y anunciar,  
denunciar la estructura deshumanizante  
y anunciar la estructura humanizante.”*  
**Paulo Freire<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Cita introductoria de la obra *Adiós a Aristóteles: La Comunicación Horizontal* (1981) del recientemente desaparecido Luis Ramiro Beltrán (Oruro, Bolivia; 1930 – La Paz, Bolivia; 11 de julio de 2015). Me pregunto, qué quedaría de esta tesis doctoral sin Freire, ni Beltrán.



## RESUMEN

La comunicación social constituye un elemento fundamental en la labor interdisciplinar que requiere el gobierno de los riesgos. Sin información y conocimiento resulta imposible la conservación de la memoria histórica en la gestión de riesgos, así como el fortalecimiento de la intervención. La comunicación para la reducción de riesgos debe ser abordada por una política pública de concurrencia multisectorial que se articule desde una concepción que incluya el desarrollo sostenible y que sea además coherente con los principios de los Derechos Humanos, dado que son las poblaciones más vulnerables las que sufren con más virulencia el impacto de los desastres.

En los últimos 25 años, los discursos internacionales sobre reducción de riesgos han evolucionado desde una lógica basada en la “preparación para la respuesta” hacia otra más madura que defiende la disminución de vulnerabilidades y el aumento de la resiliencia. Esta postura demanda obviamente introducir o intensificar el trabajo comunicativo en tiempos normales en el manejo de los riesgos. Abordar la *prevención* como fase prioritaria de la intervención comunicativa, supone estudiar las políticas y prácticas comunicativas cuya finalidad es la mitigación de los efectos adversos causados a partir de amenazas naturales y la preparación para desastres. Esta etapa supone el momento idóneo para reducir vulnerabilidades, apoyándose de un trabajo político, socio-psicológico y didáctico-instructivo sustentado en procesos de comunicación social eficaces y sistemáticos que contribuyan al logro de una cultura de reducción de desastres.

Un caso paradigmático que evidencia la importancia que entraña la prevención y la preparación en la reducción de desastres lo representa el archipiélago cubano. Cuba ha desarrollado un modelo de reducción de desastres que implica a las diferentes categorías sociales en un secuencial e ininterrumpido ciclo de gestión de riesgos. Conseguir la participación de todos ellos, requiere de instituciones y recursos humanos bien preparados y concienciados.

Motivada por los éxitos cosechados por el modelo de reducción del riesgo en Cuba y sustentado por los presupuestos fundamentales de la comunicación para el desarrollo –sostenible- y el enfoque de derechos humanos, la presente investigación se propuso como **objetivo general** valorar la intervención comunicativa para la reducción del riesgo de desastres de origen natural en tiempos normales, a fin avanzar en la construcción de un modelo de comunicación sinérgico en reducción del riesgo de desastres.

La investigación es una reconstrucción teórico-metodológica y, en parte, socio-histórica, de los procesos de comunicación que en los últimos 25 años han tratado de generar una cultura de riesgos de desastres en Cuba. El criterio para interpretar la intervención comunicativa (limitada en este estudio a las políticas y las prácticas comunicativas) se forjó a partir de una perspectiva holística que integra el concepto de desarrollo



humano, articulado hoy día a la noción de desarrollo sostenible y el enfoque de derechos humanos. Para una valoración global de las políticas y las prácticas comunicativas para la reducción del riesgo de desastres, se analizó además la correlación existente entre ambas dimensiones –articulando los niveles internacional, nacional y local-, arrojando luz en los puntos nodales donde se aprecian niveles sustantivos de coherencia y aquellos que muestran tensiones en su aplicación.

Para ello, se planteó como **método de investigación** un *estudio de caso único*: la intervención comunicativa para la reducción del riesgo de desastres de origen natural en tiempos normales en Cuba. Debido a la complejidad del objeto, se optaron por dos estrategias investigativas: Para la parte empírica que supuso el análisis *in situ* de las prácticas comunicativas para la reducción del riesgo de desastres, se optó nuevamente por el estudio de caso en una de las comunidades habaneras más vulnerables a sufrir desastres de origen natural, el Consejo Popular Vedado Malecón, combinando técnicas de corte cualitativo y cuantitativo –entrevistas individuales, grupales, observación no participante y cuestionario-; y para el examen de políticas, estrategias y otros discursos institucionales de reducción del riesgo de desastres y comunicación, el estudio documental cualitativo supuso la estrategia metodológica que guió la investigación.

Tras el análisis de los resultados, la investigación dio cuenta de la pertinencia de la intervención comunicativa debido a la tendencia en aumento de los desastres de origen natural, los factores de vulnerabilidad en que viven los pequeños estados insulares, como Cuba, y la desobediencia ciudadana, que sigue dejando muertes en el país. El estudio diacrónico de las principales iniciativas internacionales y nacionales en la respuesta a los desastres de origen natural evidenció que el camino a seguir en la gestión del riesgo es aquel que tiene en cuenta un marco inclusivo con enfoque de derechos. La descripción del modelo cubano de reducción del riesgo y de las principales discursos institucionales de comunicación y desastres, mostraron la falta de sistematicidad en la implementación de este enfoque. La caracterización y valoración de las prácticas comunicativas a la luz de los postulados de la comunicación para el desarrollo, revelaron la inercia de modelos difusionistas, con escasa participación comunitaria y limitados espacios de construcción de la ciudadanía.

De la triangulación de los datos, se concluyó que existe convencimiento teórico a nivel internacional y nacional cubano del rol de la comunicación para la reducción del riesgo de desastres. No obstante, sigue prevaleciendo el enfoque de “prepararse para el desastre” que aquel que favorece una lógica basada en la reducción de vulnerabilidades, capacitando pero también concienciando y visibilizando las causas subyacente y estructurales que causan mayor fragilidad. La perspectiva de derechos humanos y de construcción de ciudadanía, cediendo cotas de poder en asuntos de reducción del riesgo es casi inexistente. La presencia de un universo de mitos en torno a los desastres, la inercia comunicativa dominante basada en flujos verticales de información, la falta de un modelo teórico metodológico que aúna los diversos ejes del marco, así como su práctica y experiencia, podría estar en la base de esta carencia.

## SUMMARY

Social communication is a key element in the interdisciplinary work that requires the government to assess and mitigate the risks. Without information and knowledge it is impossible to document and chronologically archive risk management tools and intervention techniques. Communication for risk reduction must be addressed through public policy, encompassing multi sectorial government and private bodies that converges to form a concept that is coherent with sustainable development and is also consistent with the human rights principles, as vulnerable population who more often than not, suffer the impact of disasters. In the past 25 years, international discourses on risk reduction has evolved from a logic based on "preparedness for response" to a more mature thought "reduction of vulnerabilities and increasing resilience". This position and proactive direction, requires and demands higher engagement via intensive communication during the normal times of risk management and mitigation.

Addressing "prevention" as the priority phase of the communication, is achieved through study and analysis of communication policies and practices that details disaster preparedness and aims at mitigating adverse effects caused by natural hazards. This phase represents the ideal time taken to reduce vulnerabilities and increase preparedness and resilience through systematic capacity building and empowerment.

A paradigmatic case, demonstrates the importance of the prevention and preparedness in disaster reduction representing the Cuban archipelago. The Cuban model of disaster reduction has developed a system integrating the multiple groups and individuals in a chronological and continuous risk management cycle. To involve all of them, it requires qualified institutions and highly trained human resources and awareness. Motivated by the successes of the risk reduction model in Cuba, supported and reinforced by the fundamental presumptions of communication for sustainable development and human rights perspective, The general objective of the present investigation was to assess the outcome of communication intervention, which was to reduce the risk of natural disasters in normal times, using inclusive integrated framework for sustainable development and human rights approach.

The research is intended as a theoretical and methodological reconstruction and partly socio-historical processes of communication evolved over the last 25 years, detailing the processes that have created a culture of disaster risk in Cuba. The criterion for interpreting the communication intervention (limited in this study the communication policies and practices) are framed from a holistic perspective that integrates ,the concept of human development articulated today, to, the concept of sustainable development and the human rights approach. For an overall assessment of policies and communication practices of disaster risk reduction, the correlation between multiple dimensions, encompassing international, national and local

levels dynamics is analyzed, correspondingly shedding light on the points of convergence between the discourses and practices.

Therefore, it was developed as a research method to study single case: “the communication intervention for reducing the risk of natural disasters in normal times in Cuba”. Due to the complexity of the objective and subject, two research strategies were adopted:

- 1) For empirical part: that entails the communication practices for reducing disaster risk study, popular and prevalent combining techniques of qualitative and quantitative –interviews, comprising of individuals, groups, non-participant observation and questionnaire were adopted for the case study in one of the Havana communities more vulnerable to natural disasters, “The Council Vedado Malecon”.
- 2) For the review of policies, strategies and other institutional discourses of disaster risk reduction and communication, documentary qualitative study involved the strategy that guided the research.

After the analysis and triangulation of the results, the research recognized the relevance and necessity of communication intervention- due to the increasing trend of natural disasters, vulnerability factors living in small island states, more so specifically that my research localizes the Cuban archipelago in tandem with civic disobedience, resulting in large human fatalities. The diachronic study of major international and national initiatives in response to natural disasters brought the prospect of change, and presented the effective way forward in the management of risk, which primarily takes into account an inclusive rights-based framework .

The description of the Cuban model of risk reduction and major institutional discourses of communication and disaster, showed a lack of consistency in the implementation of a consistent approach to human rights. The characterization and assessment of communication in the light of the doctrines of development communication practices revealed diffusionists inertia models with little community involvement and limited spaces of citizenship building.

Post triangulation of data, it was concluded that there is theoretical conviction to the role of communication for disaster risk reduction by the Cuban international and national levels. However, the approach continues to prevail "preparing for disaster" instead based on the logic of reducing vulnerabilities, raising awareness and training, underlying the structural causes of greatest vulnerability and a committed human rights approach that contribute to the construction of citizenship, empowerment and decision making in matters of risk reduction. The existence of a universe of myths about disasters, vertical flows of communication, lack of a methodological theoretical model combining the various axes of the framework are some of the reasons why that approach prevails.

# ÍNDICE

RESUMEN.....	7
SUMMARY .....	9
ÍNDICE .....	11
ÍNDICE DE TABLAS.....	17
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	19
LISTA DE ACRÓNIMOS.....	21
INTRODUCCIÓN.....	23
PRIMERA PARTE: DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN .....	33
CAPÍTULO 1. OBJETO DE ESTUDIO.....	35
1.0 Introducción .....	37
1.1 El riesgo de desastre en la sociedad global moderna.....	38
1.1.1 Condiciones histórico sociales en las que se sitúa el objeto de estudio .....	38
1.1.2 El desastre en el contexto de la relación naturaleza – cultura - desarrollo.....	42
1.1.3 El marco inclusivo para abordar la problemática global del riesgo de desastres de origen natural.....	44
1.1.3.1 Desarrollo sostenible, desastres y RRD .....	44
1.1.3.2 Desastres, Cambio Climático y RRD.....	46
1.1.3.3 Derechos humanos, desastres naturales y RRD .....	48
1.1.4 Aclaraciones conceptuales para una mejor comprensión del riesgo de desastres .....	50
1.1.4.1 Naturaleza del riesgo de desastre.....	51
1.1.4.2 Tipología de desastres y peligros asociados.....	53
1.1.4.3 Otras definiciones de la GRD/RRD pertinentes a la investigación .....	61
1.2 La comunicación en la República de Cuba que aborda la problemática del riesgo de desastres en tiempos normales....	66
1.2.1 Políticas, estrategias y prácticas comunicativas para la RRD .....	66
1.2.2 De la prevención a la intervención comunicativa en tiempos normales .....	68
1.2.3 La acotación espacio-temporal: Cuba en la sociedad del riesgo global.....	70
1.2.4 El interés científico y la utilidad social que pueden derivarse de la indagación del objeto de estudio .....	71
CAPÍTULO 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN .....	73
2.0 Introducción .....	75
2.1 Tendencias teóricas para la comprensión holística del riesgo de desastre .....	76
2.1.1 Consideraciones acerca del riesgo .....	76
2.1.1.1 Riesgo en el subsistema científico .....	76
2.1.1.2Aproximación conceptual a la noción de riesgo .....	77
2.1.1.3 Dimensión axiológica en el concepto de riesgo.....	79
2.1.1.4 Dimensión política del riesgo .....	80
2.1.2 Riesgo de desastre: una visión desde las ciencias naturales, técnicas, de la psicología y sociales.....	81
2.1.2.1 La investigación académica sobre el riesgo de desastres .....	81
2.1.2.2 Interpretaciones ideológicas sobre el concepto de desastre que influyen en la noción de riesgo de desastre...	88
2.1.3 Aportaciones conceptuales desde las ciencias sociales para un mayor conocimiento del riesgo de desastre y su conexión con la comunicación .....	90

2.2 Políticas públicas, gestión de reducción del riesgo de desastres (GRD) y comunicación.....	94
2.2.1 Necesidad de una política de prevención de desastres y de reducción de la vulnerabilidad .....	94
2.2.2 Aspectos normativos e instrumentos para la reducción de desastres .....	96
2.2.2.1 Los planes de ordenamiento territorial y la participación ciudadana .....	96
2.2.2.2 Instrumentos financieros para la reducción de desastres.....	98
2.2.2.3 Gestión de reducción del riesgo de desastres (GRD) .....	99
2.2.3 Marco institucional en situaciones de desastres, crisis y emergencias.....	103
2.2.3.1 Modelo europeo: la Protección Civil en el siglo XXI.....	103
2.2.3.2 Modelo latinoamericano: Defensa Civil Nacional y las agencias multilaterales.....	104
2.2.4 Valor de la comunicación en la GRD .....	106
2.2.4.1 El rol de los comunicadores en los GRD .....	108
2.2.4.2 Políticas y estrategias de comunicación: el modelo europeo y latinoamericano .....	110
2.3 Modelos teóricos de comunicación en la gestión de crisis, emergencias y desastres .....	117
2.3.1 Corregir la percepción del riesgo como solución.....	117
2.3.2 La comunicación del riesgo, herramienta universal para la RRD .....	122
2.3.3 La comunicación de crisis de las organizaciones.....	123
2.3.4 La comunicación de desastres: la mirada latinoamericana .....	125
<b>CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>129</b>
3.0 Introducción .....	131
3.1 Presentación de los postulados epistémico-metodológicos de la Comunicación para el Desarrollo que sustentan los resultados de esta investigación .....	132
3.1.1 Formulación original: la comunicación para el desarrollo.....	132
3.1.2 Aplicación en la RRD: la comunicación para la creación de una cultura de RRD .....	136
3.2 Pertinencia del enfoque de derechos en la intervención comunicación para la RRD para el diseño de esta investigación .....	138
3.2.1 Compatibilidad y contribución del enfoque de derechos humanos en el desarrollo humano y la RRD.....	139
3.2.2 Desarrollo humano y derechos humanos: el reto sinérgico de la intervención comunicativa para la RRD .....	144
3.2.2.1 El principio de universalidad .....	145
3.2.2.2 La dimensión cultural e intercultural .....	145
3.2.2.3 El carácter de proceso en la construcción de la ciudadanía y la voluntad política .....	147
3.2.2.4 Conocimiento como base para la auto-transformación .....	147
3.2.2.5 Participación, democracia y construcción de lo público .....	149
3.2.2.6 Desarrollo sostenible y derechos sustentables .....	151
3.2.2.7 Lo local en la globalización.....	152
3.2.2.8 Instrumentos de planificación y concertación de estrategias .....	153
3.2.2.9 Reconstrucción de las relaciones de poder .....	155
3.3 La intervención comunicativa para la RRD con EBDH en el diseño de esta investigación .....	156
3.3.1 Mirada integradora de la realidad sobre la que se incide: análisis socio histórico y de las vulnerabilidades .....	157
3.3.2 Políticas, programas y estrategias de comunicación para la RRD y el giro hacia el EBDH .....	157

3.3.3 Las prácticas comunicativas para la RRD y la asimilación de sus nuevas funciones en “tiempos normales” cuando se aplica el enfoque de derechos.....	159
3.3.4 Evaluación de la intervención comunicativa para la RRD con EBDH .....	161
3.4 Apuntes sobre el control social del riesgo y la resiliencia .....	163
3.4.1 Del control social a los nuevos sistemas de vigilancia .....	163
3.4.2 Definición y medios de control social .....	165
3.4.3 Instituciones, estrategias y sanciones para el control del riesgo .....	166
3.4.4 La intervención comunicativa para el control del riesgo y la resiliencia .....	167
3.4.4.1 Cultura, <i>habitus</i> y riesgo.....	167
3.4.4.2 Intervención en lo social y su relación con las políticas públicas .....	168
3.4.4.3 La medicación social para el control social del riesgo .....	170
3.4.4.4 El Modelo Dialéctico de la Comunicación Social para el control del riesgo y la resiliencia .....	172
<b>CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA</b> .....	173
4.0 Introducción .....	175
4.1 Los objetivos de la investigación .....	176
4.2 La hipótesis y las unidades de análisis de la investigación.....	178
4.3 Método y estrategia metodológica seguida en la investigación .....	185
4.4 Levantamiento y procesamiento de la información .....	188
4.4.1 Metodología y técnicas utilizadas en el trabajo de campo .....	188
4.4.2 Metodología y técnicas utilizadas para el trabajo realizado con fuentes documentales .....	194
4.4.3 La triangulación de los datos recogidos en el trabajo de campo y el análisis documental .....	197
<b>SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DE RESULTADOS</b> .....	199
<b>CAPÍTULO 5. ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO Y DE LAS VULNERABILIDADES. EL MODELO DE RRD EN LA REPÚBLICA DE CUBA</b> .....	201
5.0 Introducción .....	203
5.1 El alcance global de los desastres naturales acentúan las desigualdades sociales preexistentes.....	203
5.1.1 Números y efectos macrosocialesde los desastres naturales.....	203
5.1.1.1 Más desastre naturales en el mundo pero menos víctimas .....	205
5.1.1.2 Desarrollo amenazado y derechos vulnerados .....	211
5.1.2 La situación particular del archipiélago cubano .....	214
5.1.2.1 Patrones de vulnerabilidad en los pequeños estados insulares del Caribe causada por la exposición recurrente a amenazas naturales, la sensibilidad al impacto del CC y la dependencia económica .....	214
5.1.2.2 Los factores que inciden en la vulnerabilidad de Cuba asociados a su ubicación geográfica y a las dificultades económicas .....	215
5.1.2.3 Los eventos hidrometeorológicos extremos constituyen las principales amenazas naturales en la República de Cuba .....	219
5.1.2.4 La localización de los asentamientos humanos y las características constructivas de los mismos exponen a la totalidad de la población cubana a los factores destructivos de eventos meteorológicos extremos .....	222
5.1.2.5 La cronología de los desastres naturales y la respuesta ante los mismos en Cuba, evidencian la eficacia de un modelo que apuesta por recurrir a las evacuaciones masivas .....	223
5.3 La Naturaleza multidimensional del modelo de reducción del riesgo en la República de Cuba.....	229

5.3.1 El compromiso internacional de Cuba para abordar la RRD que deja fuera los derechos humanos.....	230
5.3.2 Un sólido marco legal e institucional coordinado a través de la Defensa Civil Cubana pero que nuevamente se desvincula de los derechos humanos.....	234
5.3.3 Un modelo basado en la movilización comunitaria.....	243
5.2 Breve genealogía de las principales iniciativas internacionales en la respuesta a los desastres naturales .....	246
5.2.1 Hasta 1989: antecedentes del Decenio Internacional de Reducción de Desastres Naturales .....	246
5.2.2 De 1990 a 1999: La institucionalización de la RRD en el marco del nuevo concepto de desarrollo .....	248
5.2.3 2000 – 2005: Reconocimiento mundial de la importancia de la RRD en la agenda del desarrollo.....	251
5.2.4 2005 – 2015: La RRD en el nuevo marco inclusivo.....	256
5.2.5 Pos 2015: la lucha continúa.....	260
5.4 Recapitulación.....	261
<b>CAPÍTULO 6. DISCURSOS INSTITUCIONALES Y SUJETOS DE LA COMUNICACIÓN EN LA GRR.....</b>	<b>263</b>
6.0 Introducción .....	265
6.1 El itinerario de la comunicación en las principales iniciativas de respuesta a la RRD hasta su anclaje en el Marco de Acción de Hyogo y la Directiva n°1 de 2005 de Cuba .....	265
6.1.1 Hasta 1989: La comunicación de desarrollo.....	266
6.1.2 De 1990 – 1999: La apuesta discursiva por la creación de una cultura de la prevención .....	268
6.1.3 De 2000 – 2005: De la prevención a la reducción de vulnerabilidades .....	272
6.1.4 2005 – 2015: El aumento de la resiliencia.....	275
6.2 En la Cuba socialista y centralizada, la totalidad de los sujetos sociales intervienen en el proceso de reducción del riesgo .....	279
6.2.1 Los agentes decisores de políticas y estrategias .....	280
6.2.2 Los aliados estratégicos.....	281
6.2.3 Los mediadores comunitarios.....	286
6.2.4 La comunidad.....	289
6.2.5 Los defensores de los derechos humanos .....	289
6.3 El surgimiento del Programa de Comunicación Social de Desastres (PCSD) que trata de fomentar una cultura general sobre la reducción de desastres en Cuba .....	292
6.3.1 El sentido estratégico y sistémico del PCSD.....	292
6.3.2 La estrategia comunicativa para contribuir a la creación una cultura para la reducción de desastres para tiempos normales del PCSD .....	295
6.3.3 La estrategia comunicativa para la respuesta y la recuperación ante ciclones tropicales del PCSD .....	298
6.3.4 La estrategia comunicativa para la respuesta y la recuperación ante inundaciones por lluvias intensas y penetraciones de mar.....	300
6.4 Breve referencia a la consolidada estrategia comunicativa de la Cruz Roja Cubana en “tiempos normales” .....	301
6.5 Recapitulación.....	303
<b>CAPÍTULO 7. LAS PRÁCTICAS COMUNICATIVAS PARA LA RRD DE ORIGEN NATURAL EN TIEMPOS NORMALES: ESTUDIO DE UN CASO.....</b>	<b>305</b>
7.0 Introducción .....	307
7.1 La zona costera del Consejo Popular Vedado Malecón con mayor incidencia de penetraciones de mar e inundaciones, constituye la zona más urbanizada del Consejo .....	308

7.2 El diálogo entre los líderes formales e informales sobre RRD en la zona objeto de estudio y la adjudicación de sus roles como agentes comunicativos diferenciados .....	312
7.2.1 El conocimiento de los líderes formales de las necesidades e intereses de la comunidad es insuficientemente aprovechado en las prácticas comunicativas de RRD.....	312
7.2.2 El papel de los líderes informales en la RRD como representantes de la comunidad y socializadores de las políticas de RRD.....	315
7.3 La implementación de las prácticas comunicativas para la RRD naturales en “tiempos normales” que sigue empleando esquemas comunicativos tradicionales.....	328
7.3.1 Las acciones comunicativas y otros aspectos técnicos .....	328
7.3.2 Flujos y modelos comunicativos predominantes .....	335
7.4 La escasa participación en las prácticas comunicativas para la RRD dificulta el logro de la finalidad del PCDS .....	336
7.4.1 Insuficientes escenarios innovadores.....	336
7.4.2 Limitada cota de asistencia e implicación .....	337
7.4.3 Niveles de participación en las acciones comunicativas implementadas .....	338
7.5 Recapitulación.....	339
<b>CAPÍTULO 8. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN COMUNICATIVA PARA LA REDUCCIÓN DE VULNERABILIDADES Y EL AUMENTO DE LA RESILIENCIA .....</b>	<b>341</b>
8.0 Introducción .....	343
8.1 La pertinencia de la intervención comunicativa en el modelo de RRD en Cuba teniendo en cuenta el Marco de Acción de Hyogo (2005 – 2015) .....	344
8.2 La intervención comunicativa en RRD goza de una verdadera voluntad política a pesar de las contradicciones epistémico-metodológicas .....	347
8.3 El entrelazamiento sinérgico de las estrategias comunicativas desde la escala meso, dada por el MAH y la Directiva n°1 de 2005, hasta la escala micro local, dada por el Consejo Popular Vedado Malecón y su Circunscripción n°62.....	351
8.4 Interacciones, contradicciones y transformaciones en la intervención comunicativa para la RRD .....	353
8.4.1 (Des)Ajustes en los principios rectores que sustentan la intervención comunicativa en RRD .....	354
8.4.2 Niveles de coherencia en la implementación de los discursos institucionales y las prácticas comunicativas de RRD .....	357
8.4.3 Convergencia con el desarrollo sostenible.....	360
8.5 Aspectos educativos y de construcción de lo público en la intervención comunicativa estudiada .....	361
8.6 Reconstrucción de las relaciones de poder y otras posibles soluciones locales .....	363
8.7 Recapitulación.....	365
<b>TERCERA PARTE: CONCLUSIONES .....</b>	<b>367</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>369</b>
<b>CUARTA PARTE: BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS .....</b>	<b>381</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA.....</b>	<b>383</b>
BIBLIOGRAFÍA .....	385
WEBGRAFÍA.....	411
<b>ANEXOS: TABLAS GRÁFICOS Y OTROS RECURSOS QUE AMPLIAN LA INFORMACIÓN.....</b>	<b>413</b>
ANEXO 1. Factores utilizados para explicar la percepción del riesgo.....	415
ANEXO 2. Matriz Comunicación de Crisis (Piñuel, s/f).....	416



ANEXO 3. Principales operaciones de la comunicación de desastres (Beltrán, 2004) .....	418
ANEXO 4. Principales iniciativas internacionales en RRD y derechos humanos .....	419
ANEXO 5. Principales iniciativas internacionales inscritas por Cuba en el marco de la investigación .....	423
ANEXO 6. Listado políticas nacionales analizadas en reducción desastres .....	425
ANEXO 7. Resumen del Marco de Acción de Hyogo 2005 – 2015 .....	426
ANEXO 8. Gestión del conocimiento en EIRD 2003 .....	430
ANEXOS 9. Listado Informantes claves vinculados con la comunicación y los desastres consultados .....	431
ANEXO 10. Listado sujetos de la intervención comunicativa entrevistados .....	432
ANEXOS 11. Batería de preguntas a informantes claves.....	433
ANEXOS 12. Batería de preguntas a sujetos que supervisan, traza o influyen en la Intervención comunicativa para la RRD .....	434
ANEXOS 13. Batería de preguntas a líderes formales del área objeto de estudio.....	435
ANEXOS 14. . Guía semiestandarizada para la entrevista grupal a líderes comunitarios .....	436
ANEXOS 15. Escenarios de actuación comunitarios de prácticas comunicativas de RRD.....	437
ANEXOS 16. Guía de observación en espacios cerrados de formación comunitaria.....	438
ANEXOS 17. Cuestionario necesidades comunicativas.....	440
ANEXOS 18. Operacionalización de variables cuestionario .....	442
ANEXO 19. Tablas triangulación resultados .....	444
ANEXO 20. Número y tendencia de los desastres de origen natural .....	449
ANEXO 21. Metas e indicadores ODM.....	453
ANEXO 22. Ontogenia de la comunicación del riesgo (Fischhoff, 1995) .....	455
ANEXO 23. Esquema de la estructura de preparación para desastres de la Cruz Roja Cubana .....	456
ANEXO 24. Imágenes de amenazas y problemáticas en el Consejo Popular Vedado-Malecón .....	457
ANEXO 25. Imágenes de la diversidad arquitectónica del Consejo Popular Vedado-Malecón.....	458
ANEXO 26. Carteles y murales de educación para la salud y la prevención expuestos en espacios públicos .....	459
ANEXO 27. Tablas y gráficos correspondientes al procesamiento estadístico del cuestionario implementado.....	460
ANEXO 28. Testimonio gráfico de inundaciones ocurridas en el Consejo Popular Vedado Malecón .....	464

# ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Escala Saffir-Simpson	55
Tabla 2: Paradigmas sobre concepto de desastres	90
Tabla 3: Características de instrumentos de planificación de la comunicación: política, estrategia, plan	114
Tabla 4: Factores utilizados para explicar la percepción del riesgo	415
Tabla 5: Principales operaciones de la comunicación de desastres	418
Tabla 6: Descripción modelo cubano de reducción del riesgo de desastres de origen natural	179
Tabla 7: Descripción discursos institucionales y sujetos de RRD y comunicación	181
Tabla 8: Descripción prácticas comunicativas de RRD en tiempos normales: estudio de un caso	183
Tabla 9: Principales respuestas y discursos institucionales internacionales de RRD, medio ambiente y Cambio Climático	419
Tabla 10: Principales instrumentos internacionales de los derechos humanos	422
Tabla 11: Principales documentos internacionales adscritos por Cuba en el marco de la investigación	423
Tabla 12: Estatus de Cuba de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos	423
Tabla 12b: Informes de derechos humanos estudiados desde el interior de Cuba	424
Tabla 13: Políticas nacionales analizadas en reducción desastres	425
Tabla 14: Prioridad n° 3 del Marco de Acción de Hyogo	427
Tabla 15: Prioridad n° 5 del Marco de Acción de Hyogo	428
Tabla 16: Progreso del Marco de Acción de Hyogo por Cuba. 2008	429
Tabla 17: Estructura del área temática n° 3 de la Gestión del Conocimiento, del marco de acción de la EIRD <sup>2</sup> 2003	430
Tabla 18: Entrevistas en profundidad a informantes claves	431
Tabla 19: Entrevista semiestandarizada a informantes claves	431
Tabla 20: Entrevistas en profundidad a sujetos de la intervención	432
Tabla 21: Entrevistas semiestandarizadas a sujetos de la intervención	432
Tabla 22: Espacios públicos observados	437
Tabla 22b: Espacios cerrados observados	437
Tabla 23: Operacionalización de variables cuestionario	442
Tabla 24: Principios que sustentan la intervención comunicativa para la RRD teniendo en cuenta el marco inclusivo	444
Tabla 25: Implementación políticas, programas, estrategias y prácticas comunicativas en desastres de origen natural en tiempos normales	445
Tabla 26: Elementos esenciales para abordar el marco inclusivo de la RRD	448
Tabla 27: Top 10 de desastres de origen natural por número de víctimas en 2013	207
Tabla 28: Agentes del impacto y sus efectos	212
Tabla 29: Impacto de los huracanes y personas evacuadas en Cuba entre 1996 y 2013	225
Tabla 30: Tasa de mortalidad por huracanes por países entre 1996 y 2013	226
Tabla 30b. Guía de la Escala Saffir-Simpson de Intensidad de Huracanes para definir su Categoría	228
Tabla 31: Objetivos de Desarrollo del Milenio: metas e indicadores	453
Tabla 32: Resumen de la ontogenia de la comunicación del riesgo	455
Tabla 33: Frecuencias absolutas de individuos según grupos etarios y sexos Consejo Popular	460
Tabla 34: Frecuencias absolutas de individuos según nivel de instrucción y sexos Consejo Popular	460
Tabla 35: Frecuencias absolutas de individuos según tiempo en la residencia y sexo.	460
Tabla 36: Cantidades absolutas y relativas de cómo se perciben los vecinos respecto a la información que poseen sobre eventos de hidrometeorológicos extremos	460
Tabla 37: Cantidades absolutas y relativas de las categorías presencia y ausencia de un plan familiar.	461
Tabla 38: Cantidades absolutas y relativas de la categoría “predisposición a evacuarse ante riesgo de desastre de origen hidrometeorológico extremo”	461

<sup>2</sup>Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres



# ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Ciclo del proceso de reducción de desastres	101
Gráfico 2: Etapas del ciclo de reducción de desastres	108
Gráfico 3: Modelo de la Comunicación Horizontal	136
Gráfico 4: Resumen del Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres (Marco de Hyogo)	426
Gráfico 5: Comparativa de los desastres naturales por tipo y regiones ocurridos en 2013 y la media anual de la última década	205
Gráfico 6: Evolución y tendencia del número de desastres reportados y víctimas (en millones) desde 1990 hasta 2013	206
Gráfico 7: Comparativa de los daños económicos en millones US\$ entre 2013 y 2003-2012 por regiones y tipo de desastre naturales	449
Gráfico 8: Evolución de los desastres naturales en la última década	206
Gráfico 9: Top 10 de los países con mayores afectaciones de desastres naturales en 2013	449
Gráfico 10: Comparativa de víctimas (en millones) por regiones y tipo de desastres 2013 y media 2003 – 2012	450
Gráfico 11: Porcentaje desastres naturales 2004 - 2013	208
Gráfico 12: Porcentaje de muertes en desastres naturales entre 2004 y 2013	208
Gráfico 13: Desastres naturales de origen hidrometeorológico extremo en porcentaje	450
Gráfico 14: Desastres naturales de origen geofísico en porcentaje	451
Gráfico 15: N° desastres por continente entre 2004 y 2013	209
Gráfico 16: Número de muertes causados por eventos hidrometeorológicos extremos entre 2003 y 2012	451
Gráfico 17: Número de muertes causados por eventos geofísicos entre 2003 y 2012	452
Gráfico 18: Tendencia del riesgo extensivo en Latinoamérica	210
Gráfico 19: Tendencia del riesgo intensivo en Latinoamérica	210
Gráfico 20: Distribución de los huracanes en la cuenca atlántica desde el año 1995 al año 2014	224
Gráfico 20b: Evolución riesgos extensivos e intensivos en Latinoamérica entre 1990 y 2013	452
Gráfico 21: Distribución población Consejo Popular Vedado Malecón por sexo	309
Gráfico 22: Estado del fondo habitacional en el Consejo Popular Vedado Malecón	309
Gráfico 23: Frecuencia de individuos dentro de las categorías de límites de la comunidad	461
Gráfico 24: Puntuación Total alcanzada según el riesgo de desastre	461
Gráfico 25: Severidad de los traumas según experiencias pasadas	462
Gráfico 26: Calificación de los individuos según el nivel de conocimientos sobre desastres de origen hidrometeorológico extremo	462
Gráfico 27: Cantidades absolutas de las vías de información prioritarias	462
Gráfico 28: Cantidades absolutas y relativas de las medidas preventivas mayormente adoptadas	463
Gráfico 29: Áreas temáticas priorizadas en caso de asistencia a una sesión formativa	463



# LISTA DE ACRÓNIMOS

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo  
AVC: Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
CC: Cambio climático  
CCDHRN: Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional  
CDB: Convenio sobre la Diversidad Biológica  
CDR: Comités de Defensa de la Revolución  
CED: Convención Internacional para la protección contra las desapariciones forzadas (siglas en inglés)  
CEDAW: Convención contra todas las formas de discriminación contra la mujer (siglas en inglés)  
CEISE: Centro Europeo de Investigación Social de Emergencias  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CGRR: Centros de Gestión para la Reducción del Riesgo  
CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
CIGEA: Centro de Información, Gestión y Educación Ambiental  
CITMA: Ministerios de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente  
CLAMED: Centro Latinoamericano de Medicina de Desastres  
CMDS: Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible  
CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático  
CNUDB: Conferencia Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (siglas en inglés)  
CNUDL: Convención de Lucha contra la Desertificación (siglas en inglés)  
COP: Conferencia de las Partes  
CRC: Convención sobre los Derechos del Niño (siglas en inglés)  
CRED: Centro para la Investigación de la Epidemiología de Desastres (siglas en inglés)  
CRPD: Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (siglas en inglés)  
CTS: Estudios de Tecnología y Sociedad (en sus siglas en inglés)  
CVI: Índice de vulnerabilidad de la Commonwealth (siglas en inglés)  
DCN, DCC o DC: Defensa Civil Nacional  
DG ECHO: Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (siglas en inglés)  
DIRDN: Decenio Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres Naturales  
DN: Desastres de origen natural  
DRAE: Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española  
DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos  
EBDH: Enfoque basado en los derechos humanos  
EIRD: Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres  
EM-DAT: Informe Estadístico Anual de Desastres  
EMNDC: Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil  
ETI/RD: Equipo de Tareas Interinstitucional para la Reducción de Desastres  
FAR: Ministro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias  
FICR: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja  
FMC: Federación de Mujeres Cubanas  
GDIC: Grupo de Desarrollo Integral de la Capital  
GET: Grupo de Ejecución de Tareas  
GRD: Gestión del Riesgo de Desastres  
GTZ: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (siglas en alemán)  
IASC: Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (siglas en inglés)  
ICERD: Convención Internacional sobre la Eliminación de toda Discriminación Racial (siglas en inglés)  
ICCPR: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (siglas en inglés)  
ICESCR: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (siglas en inglés)

ICRMW: Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (siglas en inglés)

ICRT: Instituto Cubano de Radio y Televisión

IDH: Índice de Desarrollo Humano

IDRC: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (siglas en inglés)

IFRC: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (siglas en inglés)

IMC: Instituto de Meteorología de la República de Cuba

IMO: Indicaciones metodológicas de organización

INSMET: Instituto Meteorología de Cuba

INV: Instituto Nacional de la Vivienda

IPCC: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (siglas en inglés)

IPF: Instituto de Planificación Física

LA RED: La Red de Estudios Sociales en la Prevención de Desastres en América Latina

MAH: Marco de Acción de Hyogo

MDCS: Mediación Dialéctica de la Comunicación Social

MININT: Ministerio de Interior de Cuba

MINSAP: Ministerio de Salud Pública de Cuba

NCH: Centro Nacional de Huracanes

NHC: Centro Nacional de Huracanes

NN.UU: Naciones Unidas

OACDH: Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos

OACE: Organismos de la Administración Central del Estado

OCDH: Observatorio Cubano de Derechos Humanos

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEA: Organización de los Estados Americanos

OMM: Organización Meteorológica Mundial

ONE: Oficina Nacional de Estadística de Cuba

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OPS/OMS: Organización Panamericana de la Salud

PCSD: Programa de Comunicación Social de Desastres

PIB: Producto Interior Bruto

PIDESC: Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

RRD: Reducción del Riesgo de desastres

SAT: Sistemas de Alerta Temprano

SIG: Sistema de Información Geográfico

TTIB: Talleres de Transformación Integral del Barrio

UE: Unión Europea

UNCCD: Convenio de Naciones Unidas para Combatir la Desertificación

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

VIH: Virus de la inmunodeficiencia humana

WWF: Fondo Mundial para la Naturaleza

## **INTRODUCCIÓN**





El fruto de esta tesis doctoral es el resultado de la actividad académica de la autora desarrollada principalmente<sup>3</sup> entre España y Cuba dentro del marco del Programa de Doctorado “Comunicación, Cambio Social y Desarrollo”, coordinado por la Sección de Comunicación del Departamento de Sociología IV (Métodos de Investigación y Teoría de la Comunicación) de la Universidad Complutense de Madrid. Este Programa de Doctorado fue distinguido con la “Mención de Calidad” por el Ministerio de Educación y Ciencia para el período 2005-2009.

La posibilidad de explorar *in situ* los usos comunicacionales en la gestión de reducción del riesgo de desastres en la isla caribeña fue posible gracias a una beca Mutis del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, de la convocatoria anual de becas Maec-AECID 2008-2010 que ganó la doctoranda. La beca Maec-AECID brindó a la investigadora en formación la oportunidad de acceder a determinada documentación escasamente difundida y de implementar el trabajo de campo en uno de los consejos habaneros más afectados por inundaciones y penetraciones de mar.

El trabajo de esta tesis doctoral ha sido dirigido por los profesores José Luis Piñuel Raigada y Miguel Ángel Sobrino Blanco del mismo departamento. Durante la estancia en Cuba, fue también fundamental la tutoría de los profesores Alexis Lorenzo y Rayza Portal de la Facultad de Psicología y Comunicación Social respectivamente de la Universidad de La Habana.

La tesis se ubica en el campo de la comunicación y su perspectiva teórica específica es la Comunicación para el Desarrollo, a partir de los postulados formulados principalmente por la Escuela Crítica Latinoamericana de Comunicación. Concretamente, los aportes de autores como Luis Ramiro Beltrán (2004), Mario Kaplún (1984), Armand Mattelart (1995), Jesús Martín Barbero (2010), Cecilia Linares (1996) y José Luis Rebellato (2000) configuraron el soporte teórico metodológico de la investigación que se propone. Asimismo otras fuentes de la región revisadas fueron necesarias para estudiar la comunicación educativa y la información pública como herramientas generadoras de conciencia de riesgo y cultura de la seguridad. En esta línea sirvieron de antecedentes a la investigación el estudio y las publicaciones elaborados por autores como Sandra Salazar (1998), Alfonso Gumucio Dragón (2001) y Gustavo Wilches-Chaux (2002), pensadores de la comunicación y los desastres en la región.

En esta línea estuvieron también las tesis de la Facultad de Comunicación Social que se enmarcan dentro de la disciplina de comunicación educativa y comunitaria y que sientan sus bases sobre los fundamentos teórico-conceptuales que sintetiza la tesis de doctorado de Rayza Portal Moreno (2003) sobre las prácticas

---

<sup>3</sup> En Uganda, actual lugar de residencia de la doctoranda, se redactó la mayor parte del informe y se realizó la entrevista a algún experto en gestión de desastres. Igualmente, la autora tuvo la oportunidad de entrevistar en Nueva York a personal de Naciones Unidas dedicados a

comunicativas que se desarrollan en los Talleres de Transformación Integral del Barrio (TTIB) en Ciudad de La Habana. Y para el recorrido metodológico fueron muy valiosos los aportes de investigaciones de comunicación que giran en torno a la temática de riesgos, como la de Emilia Alduvín (2012), Carmen Almaguer (2008), Ángel Ibáñez Peiró (2014), Rosa Muñol Kiel (2008), Tania del Pina Más (2010); así como los documentos y artículos recopilados por el documentación de documentación del Centro Latinoamericano de Medicina de Desastres (CLAMED).

Las fuentes consultadas de origen europeo fueron fundamentales para la contextualización del riesgo en la Modernidad, destacando los aportes de Ulrich Bech (2002), Niklas Luhmann (1998), Zygmunt Baumann (2001) y José A. López y José Luis Luján (2001); así como para el estudio de los mecanismos de poder y control social, con autores como Pierre Bourdieu (1997), Michael Foucault (1994), Abraham Moles (1967), Manuel Martín Serrano (1982) o José Luis Piñuel (2006); otras contribuciones españolas las constituyen el Grupo de Investigación *Mediación Dialéctica de la Comunicación Social* (MDCS) que dirige el profesor José Luis Piñuel Raigada, especialmente significativo para esta tesis es la investigación I+D del MDCS titulada, "El discurso hegemónico de los Media sobre el "Cambio Climático" (Riesgo, Incertidumbre y Conflicto) y prueba experimental con discursos alternativos entre jóvenes". Otros antecedentes en el ámbito nacional español lo constituyen Carlos Lozano Ascencio (1995), Enrique Gil Calvo (2003), Ricardo García (2004), Jordi Farré y Juan Luis Gonzalo (2011) los cuales han generado un corpus teórico en torno a la comunicación y el riesgo, abordando nociones básicas que facilitan desde las ciencias sociales la comprensión del riesgo de desastre, como el concepto de incertidumbre y percepción de riesgo; o la incidencia de los desastres y sus efectos (en el momento de la emergencia) en los medios de comunicación. La presente investigación nace del interés por profundizar en el estudio de modelos comunicativos que desde el ámbito del desarrollo y la cooperación, coadyuven a generar procesos de transformación social, así como a evaluarlos adecuadamente. El desempeño laboral de la autora de la tesis en el ámbito de la comunicación en organizaciones de cooperación y desarrollo estaba mediado por los patrones comunicativos hegemónicos estudiados durante los cinco años de la licenciatura de Publicidad y Relaciones Públicas (en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid), cuya lógica de intervención se circunscribía a dar respuesta a las exigencias empresariales. La experiencia profesional fue enseñándole la inoperatividad de la comunicación mediática de "academia" basada principalmente en la transmisión de flujos informacionales verticales para abordar cuestiones sociales alejadas del mundo corporativo. Consciente de este sesgo formativo, surgió la necesidad de un acercamiento teórico y metodológico a nuevos usos y métodos comunicacionales, fundamentados científicamente, que armonizaran con el concepto de desarrollo que surgió en los noventa y que potenciase el trabajo de cambio social en materia de prevención de riesgos. Por este motivo, la razón de volver a la universidad tras años de dedicación profesional casi exclusiva se halla en la voluntad de un uso racional de

la ciencia al servicio de la praxis laboral derivada del trabajo transformador y en un viejo interés personal y profesional hacia la investigación y la docencia.

El área de interés de la doctoranda se centra en los procesos comunicativos que contribuyen al control social del riesgo, mediante la reducción de vulnerabilidades sociales, el aumento de la resiliencia de las comunidades y la consolidación de una cultura de la seguridad que devenga en una acción reflexiva e intencionada de los sujetos a favor de la prevención y la reducción del riesgo de desastres. Sin despreciar el incuestionable poder de la información pública, la autora profundiza en el potencial de la comunicación educativa de corta distancia en tiempos normales y de las nuevas formas de participación y gobernanza, como base para la tarea que supone la reducción del riesgo de desastres; partiendo de la premisa de que para forjar una cultura de la seguridad es necesario una sistemática, generalizada y diferenciada preparación, empoderamiento y capacitación de la población.

A lo largo de la historia, la humanidad no ha dejado de enfrentarse al terrible hostigamiento de las fuerzas vivas de la naturaleza. En la antigüedad y todavía en algunas sociedades, la ignorancia que conlleva el pensamiento mágico, produce en las personas una resignación fatalista a estos eventos, acompañado de un tremendo sentimiento de impotencia y pasividad. Hoy día, se sabe que en la medida en que los sujetos conocen el riesgo que representan estos fenómenos naturales, perciben sus propios peligros internos y aprenden<sup>4</sup> a enfrentar ambos tipos de amenazas podrán atenuar los efectos de su impacto, reduciendo la probabilidad de que se transformen en auténticos desastres. Un caso paradigmático que evidencia la importancia que entraña la prevención y la preparación en la reducción de desastres lo representa el archipiélago cubano. Su ubicación geográfica en el Mar Caribe, entre la cuenca atlántica y la entrada del Golfo de México y las características propias del clima tropical húmedo, lo convierten en un país especialmente vulnerable al flagelo de los desastres de origen hidrometeorológico extremo. Debido a la gran ocurrencia de ciclones y tormentas tropicales que sufre la isla, el Estado Mayor de la Defensa Civil Cubana<sup>5</sup> ha acumulado un gran número de experiencias en la prevención de desastres, con el consecuente perfeccionamiento de sus prácticas y habilidades, pasando de más de 1000 muertos en 1963 con el huracán Flora, a menos de una decena en 2005 con el huracán Katrina<sup>6</sup>, el Ike o Gustav en 2008.

Los buenos resultados del modelo de reducción del riesgo cubano se deben, entre otros factores, a las amplias movilizaciones que realiza el gobierno ante una inminente amenaza natural y a la participación de todos los sectores de la población a lo largo de un secuencial e ininterrumpido ciclo de gestión que incluyen elementos como la prevención (y los preparativos), el enfrentamiento o la respuesta y la recuperación.

---

<sup>4</sup> Para el estudioso en desastres y salud, el Dr. Eric Noji (Noji, 5:s/f), un mínimo de prevención y preparación podría haber reducido considerablemente la tasa de mortalidad y damnificados de cada desastre producido en la década de los 90.

<sup>5</sup> Institución rectora de la reducción de riesgo de desastres en Cuba.

<sup>6</sup> Huracán que dejó en la primera potencia económica mundial 1700 muertos.

Conseguir que las diversas categorías de actores sociales se impliquen en las actividades de reducción de desastres requiere de un marco normativo que apoye la gestión de reducción del riesgo, instituciones que garanticen que se aplica la ley, así como recursos humanos bien preparados y concienciados. Si se prescinde de ello, las leyes, los planes para situaciones de desastres, el dinero invertido y demás esfuerzos serán insuficientes.

De los tres grandes momentos en el ciclo de reducción del riesgo de desastre –antes, durante y después–, la legislación cubana reconoce la etapa de prevención –que implica medidas relacionadas con la disminución de vulnerabilidad<sup>7</sup> y el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia y pronósticos– como la más eficaz para minimizar el impacto de las amenazas de desastres. Esta premisa ha venido confirmándose con el tiempo, al comprobar mediante análisis estadístico que la prevención es más segura y eficiente<sup>8</sup> que la respuesta (Castellanos, 2003A: 60). La etapa preventiva supone el momento idóneo para trabajar la preparación de la población y la economía, lo cual requiere del apoyo de un trabajo político-ideológico, socio-psicológico y didáctico-instructivo a través de una información y divulgación eficaz y sistemática que contribuya al logro de una cultura de reducción de desastres.

La comunicación es, sin duda, un pilar básico a lo largo de todo el ciclo de reducción del riesgo pero se vuelve ineludible en las labores preventivas y aquellas asociadas con el empoderamiento de las diversas categorías sociales. La estrecha interrelación que se establece entre la comunicación y la preparación y/o concienciación, exige una estricta planificación de la primera que sustente las dinámicas de capacitación y empoderamiento, pues a la vez que puede convertirse en un elemento decisivo para el trabajo con las instituciones y la población, pudiera convertirse en una fuente de desinformación, si es mal utilizado.

De acuerdo con este sentir, se vuelve vital el desarrollo constante de estudios de comunicación y desastres que fundamenten científicamente las políticas, programas y estrategias comunicativas que respaldan las iniciativas de preparación y empoderamiento para la reducción de desastres. La realidad a nivel regional, sin embargo, evidencia que son escasos los estudios que describen amplia y sistemáticamente la situación institucional de la comunicación de desastres (Beltrán, 2004: 43). Hay informes especializados que dan cuenta de algunas actividades del sector, especialmente las referidas a la producción y distribución de mensajes en el momento de las emergencias. Existen algunos materiales didácticos útiles y manuales que ofrecen pautas de cómo pudiera ser la comunicación de desastres. Hay, en cambio, indicios de debilidad institucional en materia de comunicación de desastres. Entre los percibidos por un estudio sobre riesgos y vulnerabilidad en Centroamérica por Ordóñez, Trujillo y Hernández (en Beltrán: 2004: 44) estuvieron los

---

<sup>7</sup> Para ahondar en el concepto de vulnerabilidad, diríjase al capítulo primero, epígrafe “Elementos conceptuales en la noción de desastre”.

<sup>8</sup> En opinión del experto en desastres Castellanos (2003A: 61), una buena labor de prevención y preparativos para el enfrentamiento de los peligros de desastre, asegura primeramente que las pérdidas humanas sean menores y en segundo lugar, reduce costos, ya que el precio de las medidas de prevención es menor que el costo de las pérdidas ocasionadas por los peligros de diferentes tipos cuando no se han incluido en los proyectos y programas de desarrollo socioeconómico las medidas preventivas.

siguientes: predomina la información para atención de emergencias; el material educativo potencialmente útil no suele estar acompañado de una adecuada distribución que asegure la recepción de la gente; el impacto de la comunicación está limitado a la población rural y no parece alcanzar significativamente a los grupos más vulnerables de la sociedad; hay en algunos casos problemas para el eficaz funcionamiento de los sistemas de alerta temprana y no se registran operaciones apropiadas para contribuir a forjar una cultura de la prevención.

En Cuba y hasta donde conoce la autora de esta tesis doctoral, también son escasos los estudios de comunicación y desastres: en la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de La Habana, no se ha registrado ninguna tesis donde se conjuguen ambas temáticas<sup>9</sup>; en otras instituciones nacionales que desempeñan una importante labor investigativa asociada con la reducción del riesgo como el Centro Latinoamericano de Medicina de Desastres (CLAMED), el Grupo de Desarrollo Integral de la Capital (GDIC) o el Instituto de Meteorología tampoco han prevalecido las investigaciones de desastres desde la óptica de la comunicación, predominando los estudios para la reducción de vulnerabilidades físicas y su impacto sobre la salud. Una excepción a la escasa iniciativa científica que aúna comunicación y desastres y que merece un justo reconocimiento lo constituye los estudios precursores realizados por la Msc. Inola Díaz que lleva desde 2005 profundizando científicamente en el campo de la comunicación y los desastres. Sin embargo, tanto el CLAMED, como el GDIC, la Cruz Roja Cubana y el propio Consejo Popular Vedado-Malecón con sus diversos factores y actores sociales reconocieron la necesidad de este tipo de investigaciones y solicitaron a la autora los resultados del presente trabajo. La tesis está delimitada espacialmente en una de las circunscripciones más vulnerables a inundaciones del Consejo Popular Vedado-Malecón por sugerencia del GDIC que se mostró interesado en aportar un estudio desde la óptica comunicológica a las investigaciones de desastres que el grupo ha implementado en dicho consejo.

Motivada por los éxitos cosechados por el modelo de reducción del riesgo en Cuba, la autora del estudio que se propone a continuación pretende reconstruir y valorar teóricamente cómo se articula la intervención comunicativa para la prevención de desastres de origen hidrometeorológico extremo en el Consejo Popular Vedado-Malecón. Concretamente, esta tesis doctoral lleva a cabo un análisis de la corresponsabilidad de los discursos institucionales de RRD y comunicación y de las prácticas comunicativas de RRD en la República de Cuba que permite valorar dicha intervención desde un marco inclusivo integrado por los postulados de la comunicación para el desarrollo y un enfoque de derechos, con la finalidad específica de

---

<sup>9</sup> En los últimos tiempos, la actualidad del tema parece haber despertado el interés de estudiantes de las carreras de Periodismo y Comunicación Social. La autora de la presente investigación ha asesorado a varios estudiantes de pre-grado de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de La Habana motivados en ahondar en esta problemática desde algún aspecto de la comunicación en sus respectivas tesis de licenciatura.

buscar nuevas soluciones sostenibles y respetuosas con los derechos humanos en el ámbito de la protección civil de los cubano desde la comunicación.

La finalidad que da sentido y razón de ser a este estudio tiene un triple propósito:

Elaborar un informe con posibles recomendaciones, fundamentadas científicamente, para los actores estratégico de la reducción de riesgos de desastres en el área objeto de estudio, orientadas a conseguir niveles más eficientes y eficaces en la implementación de prácticas comunicativas para la reducción de riesgos de desastres de origen hidrometeorológico extremo desde una perspectiva de derechos, enfatizando la participación y gobernanza de los actores implicados en la RRD.

Avanzar en la construcción de un modelo comunicativo basado en la comunicación para el desarrollo que sirva para cimentar las bases teórico-conceptuales y metodológicas sobre la intervención comunicativa en situaciones de desastres de origen natural con enfoque de derechos humanos y consecuentemente, el desarrollo de indicadores necesarios para su monitoreo y evaluación.

Extraer elementos replicables a otros países con realidades diferentes, partiendo de un macro caso de estudio reconocido internacionalmente como una buena práctica. Si bien es cierto que la estrategia de reducción del riesgo en Cuba, aprovecha la particular estructura político-administrativa instaurada en el país, lo cual dificulta la reproducción del modelo en otros lugares, hay elementos en la intervención comunicativa para la prevención de riesgos de desastres que pueden ser replicables en otras latitudes. El empleo de la comunicación educativa y la información pública en el fomento de la participación comunitaria y la consolidación de una conciencia social en determinadas problemáticas es un elemento que merece ser explorado no solo por el interés que revierte para el desarrollo comunitario cubano, sino también por su aplicabilidad en otros contextos lejanos.

### Estructura de presentación

Esta tesis doctoral se divide en cuatro partes:

La primera parte del documento se dedica al *DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN*. En el *Capítulo 1* se procede a la descripción fenomenológica del objeto de estudio. El capítulo arranca con una explicación del tiempo y el espacio sociales en el que se sitúa el objeto de estudio y se plantea el problema de partida: el riesgo de desastres en el contexto de la relación naturaleza – desarrollo – cultura. En el segundo apartado del mismo, se describe y acota el objeto de estudio: la *Intervención Comunicativa para la RRD en tiempos normales en la República de Cuba*. En el *Capítulo 2*, se repasa sintéticamente el estado de la cuestión que afecta a las tres dimensiones descritas en el objeto de estudio: el riesgo de desastre, las políticas públicas de GRD y comunicación y los modelos comunicativos que tratan de dar solución a las cuestiones relacionadas con el riesgo de desastre. En el *Capítulo 3* se presenta el marco epistemológico y teórico

utilizado para el diseño de la investigación y la interpretación de los resultados. Éste es la Comunicación para el Desarrollo y su añade el enfoque de derechos humanos como sustento teórico metodológico de la investigación, se explican los rasgos pertinentes para esta tesis y se especifica la forma en que se ha aplicado para el diseño de la investigación. En el *Capítulo 4* se aborda la metodología desarrollada durante la investigación. Se enuncia y describen los objetivos del estudio, la hipótesis y las unidades de análisis, así como la estrategia metodológica seguida en la investigación, justificando el criterio para la selección de las fuentes y su triangulación, proceso del que proceden los datos que sustentan los resultados de la investigación.

En la segunda parte de la investigación, se presenta el *ANÁLISIS DE RESULTADOS*. En el *Capítulo 5* se lleva a cabo los análisis socioeconómico y de las vulnerabilidades que afectan a la República de Cuba, partiendo de su contextualización en la Sociedad del Riesgo Global. En la segunda y tercera parte del capítulo se repasan las principales iniciativas internacionales en la respuesta a los desastres naturales y se describe el modelo de reducción del riesgo de desastres en Cuba y su relación con las principales iniciativas internacionales. En el siguiente capítulo de resultados, (*Capítulo 6*), se explora el valor de la comunicación en las principales iniciativas internacionales y nacionales detectadas en el capítulo anterior. Se clasifican y describen los principales sujetos comunicativos en el modelo de RRD cubano y se examinan las principales estrategias comunicativas de RRD de origen natural vigentes en el ámbito cubano. El *Capítulo 7* recoge principalmente los resultados recolectados durante el trabajo de campo, que muestran y valoran –de acuerdo al marco teórico propuesto- cómo se desarrollan las prácticas comunicativas para la RRD de origen meteorológico extremo en una comunidad habanera gravemente afectada y amenazada por el riesgo de inundaciones. El último capítulo de resultados, el *Capítulo 8*, condensa los resultados obtenidos en los capítulos anteriores en un modelo integrado acorde con el planteamiento del objetivo general de la investigación y su interpretación a la luz de los postulados de la Comunicación para el Desarrollo y el enfoque de los derechos humanos.

En la tercera parte, atesora las conclusiones obtenidas durante el análisis de los resultados.

La cuarta y última parte de la investigación, condensa la *BIBLIOGRAFÍA* y *WEBGRAFÍA* referida y consultada durante el proceso investigativo y los *ANEXOS* que amplían la información de la primera y segunda parte de la investigación.

#### Agradecimiento

Deseo concluir estas páginas introductorias agradeciendo a todas aquellas personas e instituciones que han posibilitado de uno u otro modo, la elaboración de este trabajo.

El trabajo empírico de esta tesis realizado en La Habana fue posible gracias a la concesión de una beca MUTIS de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID). El apoyo de la



profesora la Dra. Rayza Portal y mi maestro, el Dr. Alexis Lorenzo, en Cuba, fue decisivo para poder llevar a cabo mi proyecto investigativo durante mi estancia en la siempre luminosa isla de Cuba.

En el marco del doctorado 276, mi mayor agradecimiento, como no puede ser de otra manera, está dirigido a los directores de esta tesis, los profesores José Luis Piñuel Raigada y Miguel Sobrino Blanco, por el afecto y la confianza que me han mostrado siempre. Gracia a José Luis Piñuel que me abrió los brazos de su grupo de investigación y me atendió con cariño y paciencia siempre que se lo pedí. Un especial reconocimiento a Miguel Sobrino que me contagió de entusiasmo y atendió todas mis requerimientos desde el primer días, hasta el último. Gracias de todo corazón.

Junto a ellos, el conocimiento y entusiasmo del resto de profesores que me introdujeron en el programa de doctorado, Fernando Álvarez Uría, Omar de León Naviero y Juan Antonio Gaitán Moya, fue decisivo para continuar en este largo recorrido. La precisa contribución del profesor Carlos Lozano, me dio seguridad en el tema escogido.

Fuera de la universidad, quiero agradecer la ayuda de María Esperanza González Montero y Carlota Estalella que desinteresadamente revisaron y contribuyeron a embellecer esta tesis doctoral.

Por último, mi mayor afecto, estima y gratitud está dirigido a mi familia. Mi gran escuela. A Bala, que me facilitado el *spring* final, con sus cuidados, soporte, risas, compañía y cariño. Infinitas gracias, le debo. A mis hermanos, que nunca me cuestionan y siempre me apoyan. A mi hijo, Leo, que piensa que “hacer tesis” forma parte de las tareas diarias de cualquier mamá. Mi principito, víctima silenciosa de mi ausencia. A mis padres especialmente, que me lo han dado todo. A mi madre, por animarme y alentarme para que terminara esta carrera, gracias simplemente por ser ella. A mi padre, que no sabe decirme que no a ninguno de los favores que le pido, mis ojos y manos en Madrid, sin él, esta tesis nunca hubiera finalizado.

Gracias a todos por ser, estar y tener infinita paciencia.

## **PRIMERA PARTE: DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**



## **CAPÍTULO 1. OBJETO DE ESTUDIO**

---



## 1.0 Introducción

Esta tesis doctoral se propone como objetivo general valorar la intervención comunicativa para la reducción del riesgo de desastres de origen natural en tiempos normales a fin de poder plantear mejoras factibles en los discursos institucionales de reducción del riesgo y comunicación y en las prácticas comunicativas comunitarias; así como avanzar en la construcción de un modelo comunicativo inclusivo –que aúna los principios del desarrollo sostenible y el enfoque de derechos humanos- en reducción del riesgo de desastres y consecuentemente, en el diseño de indicadores que permitan su evaluación. Para ello, se lleva a cabo un análisis sociohistórico y de las vulnerabilidades que justifica la intervención en su doble dimensión: por un lado, se revisan las políticas, programas y estrategias comunicativas y de reducción del riesgo de desastres y por otro lado, se evalúan las prácticas comunicativas implementadas en una de las comunidades cubanos más afectada por el impacto de eventos hidrometeorológicos extremos. Los criterios paradigmáticos específicos de la comunicación para el desarrollo con enfoque de derechos humanos aportan el sustento teórico y metodológico que se requieren para el desarrollo de la investigación (*vid.*Capítulo 3).

En la medida en que el interés se centra en los procesos de cambio para aportar la dimensión evolutiva que justifique la construcción de un modelo comunicativo de RRD sinérgico y coherente con el marco inclusivo propuesto en la tesis:

Se aporta, para el estudio del objeto de estudio, la perspectiva *sociohistórica*, es decir, que tiene en cuenta los cambios producidos a lo largo del tiempo y que dan cuenta de los modelos de desarrollo imperantes.

Se define un objeto de estudio de carácter multidimensional, en el sentido que incluye, el estudio de dos fenómenos diferenciados pero interdependientes: las políticas de comunicación y RRD y las prácticas comunicativas de RRD implementadas.

En el primer capítulo de la presente tesis doctoral, tiene lugar la descripción fenomenológica del objeto de estudio. Se comienza con una explicación del tiempo y el espacio sociales en el que se sitúa el objeto de estudio, la problemática del riesgo en la Sociedad global Moderna, para posteriormente reflexionar sobre el desastre en el contexto de la relación naturaleza – cultura – desarrollo, al considerar el desastre como fenómeno social y problema ambiental que ocurre cuando convergen la dinámica del desarrollo de la sociedad y los ecosistemas, expresando en cada momento histórico. Tras la exposición de la relación dialéctica hombre – naturaleza, se presenta el marco inclusivo que defiende la autora de la tesis para abordar la problemática global del riesgo de desastres naturales, esto son el marco del desarrollo sostenible y el marco de los derechos

humanos. Al considerar los desastres problemas no resueltos del desarrollo que además suponen conflictos entre la sociedad y la naturaleza, el marco del desarrollo sostenible en articulación con la RRD parece un marco lógico de intervención y soporte teórico. Se ha incluido también el enfoque de los derechos humanos, al observar experiencia tras experiencia que en situaciones de desastres, se vulneran reiteradamente los derechos humanos fundamentales, los cuales han sido desatendidos en el ciclo completo de GRD.

En aras de una mayor comprensión contextual de la problemática de partida y para evitar posibles errores semánticos derivados de la amplia terminología específica que ha generado la RRD, el primer apartado del primer capítulo se cierra con la explicación y definición de algunos conceptos generales de la GRD/RRD, así como con una taxonomía de los desastres y los peligros asociados a los mismos.

La comunicación, como parte de las estrategias de reducción del riesgo de desastres desde el marco del desarrollo sostenible y los derechos humanos, parte de la premisa de que para ser eficaz y coherente debe fomentar el compromiso político, la justificación financiera, la sensibilidad ambiental, la sensibilidad cultural, así como la promoción de los derechos humanos y la exigencia de responsabilidades y obligaciones. Con esta premisa de partida, la segunda parte del capítulo, justifica, describe, define y explica, el fenómeno específico en el que se analiza la intervención comunicativa y que corresponde con el objeto de estudio de la investigación, así como la utilidad social que se espera que esta tesis pueda aportar a la realidad de donde se extrajeron los datos.

### **1.1 El riesgo de desastre en la sociedad global moderna**

#### *1.1.1 Condiciones histórico sociales en las que se sitúa el objeto de estudio*

La problematización del riesgo de desastre requiere de una reflexión sobre el tiempo y el espacio sociales que posibilitan la aparición de esta categoría. Independientemente de que los riesgos hayan siempre existido, la idea actual de riesgo forma parte de un tipo de sociedad antropocéntrica caracterizada por el dominio “racional” del entorno. El riesgo y sus temáticas asociadas – incertidumbre, seguridad, peligro, toma de decisiones...- se convierten en la sociedad actual – moderna o posmoderna<sup>10</sup>- en uno de los aspectos más relevantes y definitorio de ésta.

---

<sup>10</sup> La posmodernidad en Latinoamérica ha devenido en un controvertido paradigma entre los estudiosos latinoamericanos. Se da en la región los que defienden que la modernización no ha cumplido su promesa de progreso, ni ha llegado al máximo de industrialización que la optimización de recursos establecía, para ellos, Latinoamérica permanece en la modernidad y debe completar su ciclo. Los pensadores que incluyen a Latinoamérica en la posmodernidad señalan que el continente no vive separado, ni aislado del resto del mundo y por supuesto, participa en el juego mundial de la posmodernidad o como quiera llamarse. Profundizar en este debate está lógicamente por motivos espaciales y temporales, fuera del alcance de esta tesis doctoral. Para ampliar información puede remitirse Francisco Villena (2005) que se plantea en un texto lleno de ejemplos literarios si es posible el uso del término en la

Por modernidad, posmodernidad (Jean Baudrillard, 2010, Fredric Jameson, 1991) o segunda modernidad (Ulrich Beck, 2002), no debe entenderse sólo una época histórica, una actitud filosófica o un movimiento artístico, sino más bien posturas, pronósticos, fundamentos, donde se plasman metas, no de forma armoniosas, únicas y exclusivas, sino sobre todo conflictivas y contradictorias que no han estado exenta de críticas y autocríticas<sup>11</sup>.

La ciencia y la técnica son tenidas en la modernidad como el máximo exponente del proceso civilizatorio, en virtud de las cuales el hombre domina a la naturaleza. La separación entre naturaleza y cultura es resultado de la cosmovisión inherente a la sociedad industrial, cuyas bases científico – técnicas consolidadas en la modernidad tienen como pilar fundamental el pensamiento cartesiano. Fue René Descarte (1596 – 1650), padre de la filosofía moderna, quien cimentó teóricamente las ideales de la modernidad. La búsqueda de los fundamentos del saber en el *Discurso del Método* (1974) establece a la razón como fundamento de coherencia para producir un conocimiento científico y duradero (Almaguer, 2008: 10). Descarte define en su obra, el nuevo ideal del conocimiento al servicio del hombre en aras de dominar a la naturaleza.

Los postulados enarbolados por la modernidad parten de que el hombre al poseer la naturaleza alcanza una felicidad suprema en la medida en que logra someterla a sus intereses y beneficios. De este modo, la modernidad se caracteriza por el uso -para muchos- irracional de los recursos naturales y una conceptualización del desarrollo que defiende este abuso de los recursos, como medio para alcanzar la plenitud humana y cuya base lo constituye el desarrollo de las nuevas tecnologías. Sin embargo, lejos de esta realidad la modernidad dice Baumann “marca el comienzo de la inarmonía permanente entre deseos y capacidades” (2001: 71).

El advenimiento del modo de producción capitalista y el desarrollo de las fuerzas productivas que en su seno tienen lugar condicionan una etapa cualitativamente diferente en la relación naturaleza – cultura – desarrollo caracterizada por el incremento de los riesgos en general y de los riesgos ambientales en particular.

Esta situación lejos de desaparecer, se torna cada vez más compleja y conduce obligatoriamente en la década de los 60 del pasado Siglo a la institucionalización y reconciliación de los estudios en Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS)<sup>12</sup>, separados durante décadas. Desde este encuadre, la utilización del concepto de riesgo, en un primer momento, estuvo remitida al análisis y evaluación

---

realidad latinoamericana; o al texto del teórico cubano Paul Ravelo Cabrera, que se planteaba esta misma inquietud en su ensayo denominado Posmodernidad y Marxismo en Cuba (1995).

Desde el punto de vista de la doctoranda, después de una estancia de dos años en la isla caribeña, y teniendo en consideración las peculiaridades sociopolíticas y económicas del país, no cabe duda que desde la caída del muro de Berlín y el desplome del bloque soviético en 1989, Cuba entró en un periodo de inexorable apertura y participación – deseada o no, por su condición de dependencia- en el proceso denominado globalización.

<sup>11</sup> La crítica posmoderna se encuentra sobre todo en el trabajo de los posestructuralistas franceses. Foucault es uno de los pensadores más destacados de la corriente posmoderna y probablemente constituye una de las figuras más críticas con la misma.

<sup>12</sup> Tradicionalmente, la ciencia y la tecnología se estudiaban de manera independiente a los factores sociales, políticos y culturales. A partir de los años 60 ciencia, tecnología y sociedad se reconcilian y pasan a formar una unidad inseparable.



del desarrollo de nuevas tecnologías. No obstante, con el gran avance en este tipo de evaluación, surgieron de manera inevitable, los conflictos sociales derivados de los peligros asociados al desarrollo de nuevas tecnologías. Estos conflictos en lugar de atenuarse se fueron incrementando, hasta constituir una parte fundamental en las agendas políticas, debido al gran impacto social. En las últimas décadas, la temática del riesgo ha ampliado su relevancia, trascendiendo el ámbito específico de seguridad en el desarrollo de las nuevas tecnologías, vinculándose con aspectos generales de la sociedad moderna. Múltiples autores sociales, entre los cuales destacan Ulrich Bech (2002), Niklas Luhmann (1998), Anthony Giddens (2000), Zygmunt Baumann (2001), entre otros, han abordado la relación entre riesgo y sociedad moderna.

Para el sociólogo alemán Ulrich Beck (2002: 28 y ss), a través de su noción de sociedad del riesgo<sup>13</sup>, caracteriza la sociedad moderna por la amplitud de los efectos colaterales desarrollados a través del operar autónomo de los diversos subsistemas de la sociedad moderna, lo cual deviene en un déficit estructural de racionalidad, consecuencia de la inexistente visión global de los problemas que la afectan. La actual sociedad se caracteriza por la proliferación de riesgos, derivados tanto del progreso tecnológico, como por aquellos que emergen de la complejidad de su organización social.

Desde esta óptica, explica Beck (en Paulus, 2004:1) los principios de diferenciación que estabilizan y viabilizan el desarrollo de la sociedad, paralelamente dificultan el tratamiento de problemas globales, expandiendo sus riesgos y peligros. Esta situación genera una situación contradictoria; mientras que por un lado estos problemas irritan a la sociedad, por otro, ésta los *invisibiliza* y los silencia, debido a la inoperancia de las lógicas parciales de los subsistemas. La incapacidad de proveer la necesaria información que facilite la toma de decisiones en torno a estos problemas agudiza el riesgo asociado a ellos.

En términos generales, la sociedad ha de potenciar su aproximación multidimensional a estas amenazas, dado que han sido los acercamientos parciales los que las han aumentado. La única posible vía que vislumbra Beck es que el sistema político, a través de la inducción a la auto reflexión, y a la incorporación de diversas temáticas y sensibilidades provenientes de los distintos grupos y sistemas de la sociedad, puede lograr reducir los riesgos inherentes a la dinámica propia de la modernidad.

Complementa la teoría de Beck, la visión particular que tiene el también sociólogo alemán Niklas Luhmann (1998) del riesgo se deriva de su teoría de los sistemas que es lo que caracteriza a la sociedad moderna. La sociedad moderna de Luhmann es una sociedad funcionalmente diferenciada, entendiendo que al interior de ésta, sus subsistemas se automatizan, autogenerando los códigos y programas que ordenan sus funcionamientos específicos. Lo que viabiliza la

---

<sup>13</sup> La modernización, tal y como la concibe Beck (2002: 14), es el tránsito reflexivo de la sociedad industrial a la sociedad del riesgo, en la cual la “lógica” de la producción de miedo, domina a la “lógica” de la producción de riqueza.

sociedad, así concebida, y permite el desarrollo de su función, es el incremento de las posibilidades para la variación y la elección, dado a través de la selectividad. Selección y selectividad suponen un eje medular y estratégico en el marco de la comprensión de la sociedad moderna y adquiere una dimensión fundamental en el concepto de riesgo al ser entendido éste como parte de una dicotomía entre riesgo-seguridad y riesgo-peligro<sup>14</sup>.

En el contexto de la sociedad moderna, los distintos sistemas funcionales que se van diferenciando, desarrollan una dinámica de interdependencia que se manifiestan coherente con la viabilidad del sistema social global, no obstante, la diferenciación funcional conlleva en sí, una pérdida de coordinación e integración entre los sistemas<sup>15</sup>. De esta forma, los problemas derivados de la evolución de la sociedad moderna, se perciben de manera fraccionada desde los distintos subsistemas diferenciados.

Los sistemas generan y trabajan con riesgos que distribuyen y transforman según sus prioridades. Debido a la lógica global los riesgos pasan de unos sistemas a otros, creando en todos ellos diversas dificultades y generando de manera autopoietica, nuevos riesgos en cada uno de los sistemas. Esta situación se agrava en la sociedad policéntrica y de creciente contingencia sin un sistema funcional central que a través de una lógica autónoma, pueda reducir, por medio de la selección, esta complejidad inarticulada que amenaza la viabilidad de la sociedad moderna (funcionalmente diferenciada). En este contexto, no hay cabida a una gestión global de los riesgos: la sociedad diferenciada funcionalmente de Luhmann, se encuentra universalmente expuesta al riesgo.

La relación riesgo/modernidad que se extrae en ambas perspectivas se ancla en la reflexión sobre el tipo de desarrollo (y por tanto de cultura) que genera la sociedad actual y que se tiene en cuenta a lo largo de todo este texto. La relación que se establece en el desarrollo, la cultura y el riesgo define la dimensión y los efectos de los desastres, independientemente, la mayoría de las veces, de la magnitud de los eventos naturales o climáticos.

La principal aportación de Anthony Giddens (2000: 145) en el binomio riesgo/modernidad es que en el periodo actual la idea de riesgo asume una nueva y peculiar significación al diferenciar entre dos tipos de riesgo: el riesgo externo y el riesgo manufacturado. El riesgo externo es el que proviene del exterior, de las sujeciones de la tradición o de la naturaleza. Por el contrario, el riesgo manufacturado alude al creado por el propio impacto del conocimiento creciente del hombre sobre el entorno. La mayoría de los riesgos medioambientales, como los vinculados al calentamiento global, son para Giddens, riesgos manufacturados. Siguiendo la categorización del sociólogo inglés, parte de los desastres comúnmente llamados naturales podrían ser manufacturados, en la

<sup>14</sup>La distinción riesgo-peligro permite una gestión del riesgo capaz de asignar responsabilidades mediante el manejo de la noción de impunidad (Martínez, 2010).

<sup>15</sup>No existe un sistema funcional central supra ordenado, que a través de una lógica autónoma, señala Paulus (2004: 4) pueda reducir, por medio de una selección, esta complejidad inarticulada que amenaza la viabilidad de la sociedad moderna (funcionalmente diferenciada).

medida en que se acepte y se considere al hombre responsable –al menos en parte- del calentamiento global y del cambio climático, lo que probablemente incremente la cantidad y magnitud de los desastres (EIRD, 2008).

La nueva dimensión y relevancia del riesgo –fruto de la modernidad y la racionalidad instrumental que la caracteriza- describen un presente claramente amenazado y un futuro cuya incertidumbre se hace cada vez mayor; una sociedad en la cual los desastres, producidos por el crecimiento de la lógica capitalista (riesgos manufacturados) se convierten en predominantes.

### *1.1.2 El desastre en el contexto de la relación naturaleza – cultura - desarrollo*

El contexto histórico social alrededor del riesgo de desastre descrito en el apartado anterior ilustra claramente la relación naturaleza – cultura – desarrollo. Un desastre, no es un ciclón o un seísmo, sino los efectos que éste produce en la sociedad al interaccionar con los elementos vulnerables de la misma, o dicho de otro modo, es el resultado de las carencias del estado cualitativo de desarrollo en un territorio.

Obviamente, los eventos físicos meteorológicos, sismológicos o geológicos son necesarios y un prerequisite para ocurran los desastres denominados de origen natural, pero no son suficientes en sí para que se materialicen. Un huracán que pasa por medio del océano no supone ningún desastre. Ese mismo huracán al llegar a tierra puede atravesar una población A y causar daños mínimos, continuando su recorrido, pudiera cruzar por la localidad B y generar incalculables daños humanos y materiales. Cabe entonces preguntarse, ¿a qué se debe tan marcada diferencia entre los efectos del detonante sobre los territorios A y B? La respuesta es fácil de vislumbrar aunque no siempre fácil de aceptar, ya que el contraste en el impacto del evento físico en ambas localidades compromete normalmente a los grupos de mayor poder social –verbigracia, gobiernos, grandes empresarios y/o medios de comunicación- al poner en evidencia las insuficiencias en el desarrollo de B, en el ejemplo dado<sup>16</sup>. La vulnerabilidad de B puede deberse a factores “uni” o multidimensionales, relativos al desarrollo infraestructural, productivo, territorial, institucional, cultural, político, ambiental y social.

Uno de los casos más emblemáticos que evidencia esta desigualdad en la resiliencia a los desastres fue el famoso desastre que originó el Huracán Katrina en 2005 al tocar tierra por segunda vez en el sudeste de Luisiana en Estados Unidos. El mayor número de muertos se registró en Nueva Orleans, cuyos barrios más deprimidos quedaron inundados debido a las deficiencias en el sistema de diques. Se confirmaron 1833 fallecimientos, según el Centro Nacional de Huracanes (NCH, en sus siglas en inglés) de Estados Unidos. El desastre solo puede ocurrir al concurrir un peligro (el huracán Katrina) con determinadas condiciones de vulnerabilidad (deficiencias en los diques

---

<sup>16</sup>En otros casos, podría poner en entredicho las insuficiencias en las tecnologías empleadas, la baja calidad informativa de los medios o incluso las lagunas legislativas de un Estado.

y mal estado arquitectónico de determinados hogares), en un espacio y tiempo determinado. Por ello, se afirma que amenazas y vulnerabilidades son mutuamente condicionados o creados (Almaguer, 2009: 19). No puede existir un peligro sin la existencia de una sociedad vulnerable y viceversa.

Al remarcar la idea de que no existe amenaza sin vulnerabilidad, y viceversa, y que la relación entre ambos factores es dialéctica y dinámica, cambiante y cambiante, se tiene en consideración, según la autora cubana que las amenazas dependen tanto de la dinámica de la naturaleza, como de la dinámica de la sociedad y constituyen expresión del desarrollo y su cultura frente a la naturaleza<sup>17</sup>. Estas consideraciones<sup>18</sup>, encuentran expresión hoy día en las denominadas amenazas “socionaturales”, Wilches-Chaux (2010), Lavell (2005a), considerando que las mismas, comprenden peligros que toman la forma de “naturales” porque efectivamente se construyen sobre elementos de la naturaleza pero que sin embargo, su concreción es producto de la intervención del hombre en los ecosistemas, pues se producen en la intersección de la sociedad con la naturaleza.

Así por ejemplo, el geógrafo Allan Lavell (1996) considera que la deforestación de cuencas y bosques contribuyen en ciertos casos a un aumento en la incidencia e intensidad de inundaciones, deslizamientos y sequías; la urbanización sin infraestructuras adecuadas para el drenaje pluvial cambia el equilibrio del ecosistema social, generando inundaciones urbanas; el corte de manglares en las costas contribuye a la erosión costera y al impacto negativo de las tormentas y huracanes (fenómenos que se incrementan en los países subdesarrollados).

Por tanto, la vulnerabilidad de las poblaciones es un componente estructural de los modelos de desarrollo existentes por los que sin cambios profundos en estos modelos, es inevitable que los desastres sigan manifestándose. Almaguer (2009) establece la relación entre el riesgo de desastre y el desarrollo como el punto de partida, para identificar las tendencias macro de la vulnerabilidad socioeconómica. Relación que arroja luz también sobre otra problemática, sin el mismo reconocimiento y visibilidad, pero que afecta igualmente la vulnerabilidad de las personas ante situaciones de desastres, la violación de los derechos humanos fundamentales.

Con este planteamiento como génesis del problema, la comunicación social que interviene en los procesos para reducir el riesgo de desastre (RRD) no puede ser concebida fuera de un marco

<sup>17</sup> Para evitar manipulaciones ideológicas y políticas en torno a los desastres, se desea aclarar que cuando a lo largo de la tesis se afirma que el desastre es un problema que obviamente afecta al desarrollo, no significa que éstos sean causa del subdesarrollo aún cuando se reconozca el impacto tan negativo que producen en las zonas más vulnerables económicas, retrocediendo los indicadores de desarrollo y progreso y agudizando los problemas del subdesarrollo. Lo verdaderamente importante está en el análisis de los elementos vulnerables impactados en los modelos de desarrollo que llevaron a la situación de desastre y cómo la comunicación puede contribuir a reducir su riesgo.

<sup>18</sup> Ya en el S. XXVIII el pensador suizo Rousseau reflexionaba sobre la dinámica cambiante y dialéctica de la relación desastre – sociedad. Véase en el Capítulo 2 (apartado 2.1.2.2), la polémica que mantuvieron Voltaire y Rousseau, tras el terremoto de Lisboa de 1755, la cual ilustra perfectamente las dos principales interpretaciones ideológicas que han coexistido a lo largo del tiempo en los modos de entender la relación desastre / sociedad.

inclusivo que tenga en cuenta un desarrollo sostenible y que garantice y proteja los derechos humanos fundamentales.

### *1.1.3 El marco inclusivo para abordar la problemática global del riesgo de desastres de origen natural*

En el siguiente apartado se presentan brevemente los marcos inclusivos para abordar la amenaza global de los desastres naturales –acrecentados por el riesgo planetario que supone el cambio climático (CC)-, a los cuales el objeto de estudio de la presente investigación doctoral debe responder y ajustarse: el marco del desarrollo sostenible, haciendo especial énfasis en el cambio climático, y el marco de los derechos humanos.

#### 1.1.3.1 Desarrollo sostenible, desastres y RRD

Ante la dinámica cambiante de las sociedades, la única forma de apreciar el valor de la reducción del riesgo de desastres (RRD) (véase su definición, en este mismo capítulo, apartado 1.1.4) viene gracias a la evaluación rigurosa y sistemáticamente de las relaciones que existen entre el entorno cambiante en el cual los sujetos viven y del cual dependen para subsistir, sus percepciones y las fuerzas de la naturaleza. De este modo la Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres (EIRD) justifica la inclusión de la RRD en el marco del desarrollo sostenible. El diseño de estrategias de reducción de desastres basadas en conceptos de desarrollo sostenibles deben ser proactivas y sistemáticas, es decir, enfatizando la mirada preventiva antes que la reactiva. Para ser además eficaces y coherentes fomentarán el compromiso político, la justificación financiera, la sensibilidad ambiental y la sensibilidad cultural, como se expone a continuación.

Efectivamente, hoy día, la RRD se ha convertido en una condición indispensable del desarrollo sostenible, como se muestra en las deliberaciones anuales de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), que ha venido incluyendo el tema de la reducción de desastres como parte fundamental en la promoción de un desarrollo sostenible<sup>19</sup> y que de cara a los nuevos objetivos sostenibles post 2015, la reducción de desastres ha adquirido el protagonismo que finalmente requiere.

Por ello, la formación de una cultura de reducción de desastres que asegure un desarrollo sostenible, depende tanto del contexto político, como de los tres aspectos básico del desarrollo sostenible: sociocultural, económico y ambiental; así como las consideraciones particulares de cada región. Para promover la sostenibilidad de la reducción de desastres, es preciso reconocer y

---

<sup>19</sup>La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (2002) que aprobó el Plan de Acción de Johannesburgo y que incluía entre sus objetivos principales la reducción del riesgo y de la vulnerabilidad, supuso el primer paso hacia la integración de ambos campos.

utilizar eficientemente las relaciones existentes entre las metas sociales, económicas y ambientales a fin de reducir el riesgo de amenazas.

Lo planteado anteriormente, hace recurrente la reflexión teórica y práctica de la relación naturaleza – cultura – desarrollo (Cfr. Almaguer, 2008). Ello se explica porque no hay fenómeno social que no pueda analizarse desde una perspectiva cultural. De ahí que la relación cultura – desarrollo fuera abordada por la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales en el año 1982<sup>20</sup>. Posteriormente la ONU declaró el periodo 1988 – 1997 como el Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural y encargó a la UNESCO la formación de una Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. En 1995 esta Comisión publicó el informe “Nuestra Diversidad Creativa” que considera que la cultura no es ajena a la política de desarrollo, ni un simple instrumento para alcanzar el progreso nacional, es, por el contrario, una variable fundamental para explicar las distintas pautas del cambio y un factor esencial del desarrollo<sup>21</sup>.

Gran parte de los conceptos tradicionales sobre los desastres se basan en la idea de que la naturaleza y la cultura son entes separados; sin embargo, hoy día ya no hay duda, que los desastres obedecen a causas que van más allá de la naturaleza y donde la intervención humana sobre la naturaleza juega también un papel protagónico. Igualmente, las relaciones que existen entre los desastres y el sistema económico (otro pilar del desarrollo sostenible) son igualmente inequívocas. Para la planificación y gestión del riesgo, es necesario estimar los efectos económicos de los posibles desastres. Esto incluye, según ONU/EIRD, 2004: 26), la estimación del costo de desastre, la evaluación de costos y beneficios de la reducción de desastres y de las medidas de transferencia del riesgo.

Pero lo económico por sí solo no tiene valor si no se considera el sistema ambiental donde se inscriben lo social y lo económico. Esto supone otro sustento fundamental en el desarrollo sostenible y que mantiene obviamente una estrecha relación con la reducción de desastres, ya que los desastres, no solo afectan a las construcciones humanas, sino también al entorno medioambiental y viceversa –la degradación ambiental aumenta la intensidad de la amenaza y la vulnerabilidad de las poblaciones que la sufren-. El cambio del medio ambiente a escala mundial, sobre todo el cambio climático, plantea un desafío especialmente complejo para la humanidad, debido a que afecta los patrones de amenaza y vulnerabilidad. Situación que se relaciona una vez más con la pobreza y la vulnerabilidad<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Conferencia que refiere al respeto entre los pueblos y a la dimensión cultural del desarrollo. Aquella conferencia cierra con el bonito lema de Benito Juárez, “entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz” (UNESCO, 1982).

<sup>21</sup> UNESCO (1996), Comisión Mundial de la Cultura y el Desarrollo. Nuestra diversidad creativa. Capítulo 8: Cultura y Medio Ambiente. Disponible en: [unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586sb.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586sb.pdf) En línea: 25/9/2004

<sup>22</sup> La situación de máxima necesidad, lleva a los más pobres a tomar decisiones que aumentan su propio riesgo y vulnerabilidad. Por ejemplo, se ven obligados a explotar los recursos naturales, aumentando su riesgo a la exposición de desastres, como consecuencia de inundaciones, sequías y deslizamientos.

Lo que denominamos problema ambiental, se genera a partir de la intersección del sistema ecológico, con el sistema social y produce efectos negativos en ambos. Delgado plantea (en Amaguer, 2008: 22) que el problema ambiental “se genera a partir de la interacción de los elementos cultura – naturaleza, que al ponerse en contacto práctico, forman una unidad. La transformación resultante - no deseada en sus consecuencias a largo plazo-, es lo que llamamos problema ambiental...”. El análisis ambiental desde esta perspectiva, exige un necesario análisis sobre los valores y la ética dominantes, así como un examen detallado del reparto de responsabilidades. Como consecuencia de lo anterior, es lógico pensar que para que las políticas ambientales den resultado positivo, no debe olvidarse las medidas de reducción del riesgo de desastres, convirtiéndose ambas en prioridades nacionales en conjunto.

### 1.1.3.2 Desastres, Cambio Climático y RRD

Ulrich Beck, ya en la década de los 80, denunciaba en su famoso libro *La Sociedad del Riesgo* que a los “viejos riesgos” que todavía azotaban con virulencia territorios densamente poblados (refiriéndose a aquellos que tienen que ver con las amenazas de origen natural como huracanes, ciclones, sismos, e incendios forestales), había que sumarles los “nuevos riesgos” vinculados con el cambio climático, el agotamiento de las fuentes energéticas y de los recursos hídricos, la desertificación, los accidentes en las infraestructuras, el bioterrorismo o la sobreabundancia de información que genera incertidumbre y caos (Beck, 2002: 25). Lo que no quedaba expuesto de manera explícita en aquel texto seminal sobre riesgos era la interdependencia entre ambos tipos de riesgos.

Según diferentes informes sobre CC y RRD (Informe Cambio Climático y la Reducción del Riesgo de Desastre de la EIRD, 2008, Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático –IPCC, en sus siglas en inglés-, 2008) no existen científicamente evidencias claras y contundentes en el aumento de ciclones tropicales y su vinculación con el CC, debido a la dificultad de las proyecciones climáticas pero es evidente que el CC afecta al medio ambiente en el cual impactan los desastres y sus efectos podrían incidir en el riesgo de desastre de dos maneras especialmente:

1. A través de un probable aumento en las amenazas de origen climático.
2. Mediante un aumento de la vulnerabilidad de las comunidades frente a las amenazas naturales, especialmente, en lo referido a la degradación de los ecosistemas, mayor escasez de agua y de alimentos y cambios en los medios de sustento. Si bien el CC afectará globalmente a todos los países, es muy probable que las poblaciones más pobres sean las más vulnerables a sus efectos. Debido a la vulnerabilidad intrínseca frente a las amenazas y sus dificultades económicas para tomar medidas de reducción de desastres,

los países pobres probablemente se verán afectados por el CC de manera desproporcionada.

Otras posibles consecuencias del CC que apunta la comunidad científica y que cuentan cada vez de mayor consenso podrían ser (ONU/EIRD, 2008: 8):

1. Un mayor número de olas de calor que aumentará la cantidad de muertes
2. El aumento de las sequías probablemente conduzca a una mayor degradación del suelo, disminución de las cosechas, más ganado muerto y más incendios forestales
3. El aumento en la frecuencia y fuerza de las precipitaciones ocasionará mayores inundaciones y deslizamientos.
4. Un aumento en la cantidad de ciclones extremos que afectará especialmente a las zonas costeras
5. Un aumento en el nivel del mar, combinado con tormentas puede aumentar el impacto de las fuertes marejadas e inundaciones.
6. Las temperaturas elevadas y los glaciales en retroceso pueden ocasionar deslizamientos, avalanchas y el desborde de lagos glaciales que podrían inundar asentamientos.

Por tanto, el aumento de eventos meteorológicos extremos<sup>23</sup> que potencialmente pueden estar provocados por el cambio climático, probablemente aumente la frecuencia y magnitud de los desastres «naturales». Es entonces lógico que el uso de mecanismos que ayudan a mitigar los efectos del cambio climático, coadyuven a su vez a disminuir la cantidad y la fuerza de los desastres «naturales». Y recíprocamente, las herramientas que se emplean para la RRD suponen poderosos mecanismos para el CC. El IPCC y la EIRD establecen como los dos principales instrumentos para hacer frente al CC la “mitigación” y la “adaptación” (Véase sus definiciones en el apartado 1.14 de este mismo capítulo). La primera supone intervenir sobre las causas que lo provocan, lo que supone la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que producen las actividades humanas<sup>24</sup>. La segunda tarea para enfrentar el CC está vinculada con la gestión de sus impactos y consecuencias<sup>25</sup>. La comunicación que apoya ambas medidas debería estar centrada en la formación y sensibilizando a los diferentes actores estratégicos, así como al público general y en la organización de grupos de presión y abogacía. Sin embargo, la realidad

<sup>23</sup>El 4º Informe de Evaluación del Grupo de Trabajo II del IPCC titulado “Impactos, adaptación y vulnerabilidad” describe los efectos probables del cambio climático. Disponible: <http://195.70.10.65/ipccreports/ar4-wg2.htm>. En línea: 15/3/2015

<sup>24</sup> Algunos ejemplos de mitigación son: sistemas más eficientes de combustión, desarrollo de nuevas tecnologías que utilizan poco combustible, reducir el consumo y fomentar el uso de energías renovables, así como la gestión de sumideros naturales de carbono.

<sup>25</sup> Algunas de las actividades de adaptación son: conducción de evaluaciones del riesgo, la protección de los ecosistemas, el mejoramiento de métodos agrícolas, la gestión de los recursos hídricos, el establecimiento de asentamientos en zonas seguras, el desarrollo de sistemas de alerta temprana, la creación de mejores diseños de construcción, una mejor cobertura de los seguros y el desarrollo de medidas de protección social.



demuestra que la gran cantidad de información que recibimos hoy día, aumenta la incertidumbre y crea alarma social.

Mitigación y adaptación están íntimamente vinculadas con el desarrollo sostenible, ya que reducen los riesgos para la vida humana y los medios de sustento, y aumentan la resiliencia de las comunidades frente a las amenazas. Igualmente, la adaptación al CC apoya la RRD en la medida que coadyuva a contrarrestar los riesgos adicionales que genera el cambio climático. Así queda recogido en el Marco de Acción de Hyogo (MAH) que ofrece las bases para implementar la reducción del riesgo de desastres (*Vid. Capítulo 5*) que identifica la necesidad de “*promover la integración de la reducción de los riesgos asociados con la variabilidad del clima y el futuro cambio climático en las estrategias para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático...*”<sup>26</sup>. Además, cada una de las cinco prioridades de acción (ver anexo 7, Gráfico 4) que plantea el MAH ofrecen una sólida base para tomar medidas que favorecen la adaptación al CC<sup>27</sup>.

### 1.1.3.3 Derechos humanos, desastres naturales y RRD

El enfoque de los derechos humanos como parte fundamental del marco inclusivo que aborda la problemática del riesgo de desastres parte de una premisa muy elemental: los derechos humanos no desaparecen cuando se produce un desastre. Esta afirmación aparentemente lógica en un contexto global de defensa de los derechos humanos, se vulnera reiteradamente durante momentos de crisis, emergencias y desastres quedando la población más vulnerable desprotegida. Por eso, la protección de los derechos humanos debe ser parte de un enfoque integral de la gestión y reducción del riesgo de desastres para prevenir la discriminación y el abuso en situaciones de emergencias, constituyendo, por tanto, el fundamento legal de toda labor humanitaria relacionada con los desastres naturales<sup>28</sup>, así como de todo el ciclo de la gestión del riesgo de desastres.

Generalmente las situaciones de desastres naturales se han relacionado con desafíos relacionados con la provisión de asistencia humanitaria (hambre, salud, reconstrucción de las infraestructuras...) y se ha descuidado más la necesidad de proteger los derechos humanos en ese contexto. Sin embargo, las personas afectadas por desastres naturales son vulnerables de sufrir un gran número de abusos que violan los derechos humanos. Las personas desplazadas por los

---

<sup>26</sup>Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las comunidades Ante los Desastres (MAH), véase el cuarto párrafo (i)c): de la parte B: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>. En línea: 14/3/2015

<sup>27</sup>Para conocer cuáles son las medidas que el MAH recoge para combatir el CC, puede consultarse, el Informe Cambio Climático y reducción del riesgo de desastres de ONU/EIRD de 2008.

<sup>28</sup> Si la asistencia humanitaria no se basa en un marco de derechos humanos, se corre el riesgo de que su enfoque sea demasiado limitado, y no puede integrar todas las necesidades básicas de las víctimas en un proceso de planificación global. También se corre el riesgo de que más adelante se pasen por alto factores importantes para la recuperación y reconstrucción. Además, ignorar los derechos humanos de las personas afectadas por los desastres naturales significa en realidad que no se está tomando en cuenta el hecho de que estas personas no viven en un vacío legal. Viven en países con leyes, reglas e instituciones que deberían proteger sus derechos (Terminiello, 2013).

desastres naturales suelen enfrentar dificultades bastante similares a las que padecen las personas afectadas por los conflictos armados: pérdida y separación del grupo familiar; pérdida de la vivienda; pérdida y destrucción de documentación y propiedad; amenazas a su derecho a la vida, integridad y seguridad personal; exposición a la violencia sexual y de género, entre otras (Terminiello, 2013).

En situaciones de desastres naturales, según el informe de IASC<sup>29</sup> (2011), los patrones de vulnerabilidad y discriminación que existían con anterioridad, normalmente se exacerban. El informe denuncia que la amenaza a los derechos humanos de las personas afectadas no procede del evento natural en sí mismo, sino como resultado de una planificación y preparación inadecuadas para casos de desastres, de políticas y medidas insuficientes para responder a dichas crisis o simplemente pura negligencia. Esta situación pudiera evitarse si las garantías pertinentes en materia de derechos humanos fueran tomadas en cuenta por los agentes nacionales e internacionales, en todas las etapas de la respuesta en caso de desastre: mitigación, preparación, respuesta y recuperación y no únicamente durante momentos de crisis<sup>30</sup>.

La protección de los derechos humanos en el ciclo de RRD depende de los esfuerzos de todos los actores sociales interesados, incluidas las organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil, los voluntarios, el sector privado, los medios de comunicación y la comunidad científica, si bien, no cabe duda, que los Estados tienen la responsabilidad primordial de aplicar dichas medidas y asegurar que se respetan los derechos humanos. Ellos tienen el poder, así como la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y sus bienes nacionales, reduciendo el riesgo de pérdidas al máximo debido a los desastres, incluyendo como no, la pérdida de derechos.

La gestión y reducción del riesgo de desastre se enfrenta a un doble reto en relación a los derechos humanos (Terminiello, 2013). El primero es el que se ha mencionado anteriormente que reclama que los modelos, programas y estrategias de reducción de desastres tengan en cuenta la protección y difusión de los derechos humanos y que garantice, en caso de que éstos sean vulnerados, la exigencia de los mismos. El segundo desafío que pocos contemplan en el trabajo de la reducción del riesgo es el reconocimiento de la gestión del riesgo como un derecho humano<sup>31</sup>, necesario para garantizar otros derechos como por ejemplo el derecho a una vida con calidad y dignidad. Ni el derecho a la vivienda o ni a la educación se pueden ejercer de manera completa, si el territorio en el cual se encuentra la casa o la escuela no ofrece la seguridad necesaria para llevar una vida de calidad.

<sup>29</sup> El Comité Permanente entre Organismos (IASC) adoptó las Directrices Operacionales sobre la protección de los derechos naturales en situaciones de desastres naturales en 2006 y las actualizó en 2011.

<sup>30</sup> Como ocurre cada vez que se incorporan elementos en la GRD, la introducción del enfoque de derechos en la RRD se ha centrado hasta el momento en la protección de los derechos humanos durante momentos de crisis y emergencias sobre todo en el desplazamiento forzado de personas cuya protección y atención se encuentran excluidas del ámbito del derecho internacional de los refugiados (Terminiello, 2013).

<sup>31</sup> La RRD como derecho puede suscitar un complejo debate en el ámbito jurídico que obviamente excede el campo de estudio del objeto tratado. Pero quiere llamar la atención del mismo, debido al rol de defensa, apoyo, promoción y cabildeo que ostenta la comunicación para la democracia.

Las implicaciones de la gestión del riesgo de desastres con un enfoque de derechos, deben ser consideradas en toda su complejidad y teniendo en cuenta los matices que tendrá ese enfoque dependiendo del actor o del sector social desde donde se aplique y las diferentes etapas del ciclo normal de la RRD. La necesidad de recurrir a estándares internacionales de derechos humanos para el análisis del impacto de los desastres en los derechos de las personas afectadas, la necesidad de un enfoque comunitario que refuerce el carácter de sujetos de derechos de las personas afectadas y la necesidad de aplicar un enfoque sensible al género, la edad y a la diversidad han de suponer importantes cambios en las actividades de mitigación, preparación, respuesta y recuperación a desastres y en las estrategias de mitigación dirigidas a fortalecer la protección de los derechos humanos, según el informe IASC (2011).

### *1.1.4 Aclaraciones conceptuales para una mejor comprensión del riesgo de desastres*

El campo profesional de la gestión de reducción del riesgo ha generado una variada jerga especializada que a menudo crea confusión y son utilizados erróneamente. Términos como gestión y reducción, evaluación o percepción de riesgo suelen aparecer conceptualmente inconexos en distintos ámbitos de acción. Un ejemplo de ello lo ofrece González (2008) en los usos diferenciados que se verifican en campos como la evaluación administrativa del riesgo (en la que éste es una variable matemática de probabilidad y frecuencia) y la planificación de desastres (donde se entiende como la posibilidad de exposición a un determinado factor de vulnerabilidad). Delimitar conceptualmente la enorme cantidad de términos que se emplean en la gestión del riesgo es fundamental para unificar el lenguaje cuando se trabaja en la gestión del riesgo motivado por un objetivo común: la reducción del riesgo de desastres.

A continuación se enuncian y describen los principales conceptos de la GRD empleados en la presente tesis doctoral. Se comienza con las definiciones y comentarios de las nociones conceptuales que encierra el riesgo de desastre y se continúa exponiendo la tipología de riesgos de desastre. Las definiciones presentadas atienden a dos fuentes principalmente: el marco legislativo cubano y el marco internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres regido por la ONU a través de la Estrategia Internacional de Riesgos de Desastres, el cual Cuba adscribe. En el último epígrafe del capítulo, se ofrece un pequeño glosario de los términos de la GRD pertinentes a la investigación que aquí se expone.

#### 1.1.4.1 Naturaleza del riesgo de desastre

Cuatro nociones fundamentales abarcan la naturaleza del riesgo de desastre: amenaza, vulnerabilidad, desastre y riesgo de desastre.

##### AMENAZA O PELIGRO DE DESASTRE<sup>32</sup>

“Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales”. (UNISDR, 2009)

“Un fenómeno (de origen natural, tecnológico o sanitario) que puede provocar una alteración altamente dañina en el orden público (en las personas, en los recursos materiales, ambientales o en las estructuras de la sociedad)” (Directiva n°1 de 2005 de Cuba)

Comentarios: la UNISDR señala que las principales amenazas en la RRD son “amenazas de origen natural y desastres y riesgos ambientales y tecnológicos conexos”. Estas amenazas surgen desde diversos orígenes como fuentes geológicas, meteorológicas, hidrológicas, oceánicas, biológicas y tecnológicas que algunas veces actúan de forma combinada. Mayoritariamente se describen las amenazas desde una perspectiva técnica, de forma cuantitativa, mediante la posible frecuencia de la ocurrencia de los diversos grados de intensidad en diferentes territorios, según se ha registrado históricamente o mediante análisis científico.

##### VULNERABILIDAD O ELEMENTOS VULNERABLES<sup>33</sup>

“El conjunto de situaciones personales y sociales que dejan a las personas frágiles e indefensas ante la ocurrencia de una amenaza”. (UNISDR, 2009)

Comentario: Si el desastre depende de la exposición a la amenaza y de la vulnerabilidad, entonces para la mayoría de autores (Castellanos, 2009) la forma de limitar los desastres es reduciendo la

<sup>32</sup> Considero interesante, incluir la definición tan gráfica que aporta el experto en gestión del riesgo Gustavo Wilches-Chaux en un esfuerzo de popularizar la terminología sobre reducción del riesgo. El autor latino denomina a la amenaza “aguacero” y la define como todos aquellos procesos o eventos que representan un peligro para un territorio, que pueden ser eventos hidrometeorológicos extremos, sismos, sequías e incluso, un atentado terrorista o una guerra.

<sup>33</sup> Wilches-Chaux (2010) denomina a los elementos vulnerables, “goteras”. Las goteras suponen el conjunto de factores que le quitan al territorio capacidad para absorber sin traumatismos los efectos de los aguaceros (resistencia) o para recuperarse de manera oportuna y adecuada de los efectos de los mismos (resiliencia). Las “goteras” pueden ser las edificaciones en mal estado o las casas por debajo del nivel de mar, la falta de comunicaciones en un territorio, el escaso conocimiento sobre el qué hacer antes, durante y después en situaciones de desastres, la irresponsabilidad de ciertos políticos o cabezas de familia o la falta de recursos para afrontar tal evento.

Este mismo autor (1989) identifica diez componentes o niveles de la vulnerabilidad global en los desastres.

vulnerabilidad, ya que con la amenaza<sup>34</sup>, de manera general, no se puede trabajar. Por ende, las operaciones sobre los elementos vulnerables se convertirán en prioridad en las políticas y estrategias de reducción del riesgo de los gobiernos.

Cada vez hay más expertos defensores de las intervenciones sobre las amenazas. Gustavo Wilches-Chaux (2010) identifica intervenciones claves sobre la vulnerabilidad como son la reubicación de operaciones asentadas en zonas de riesgo; la reforestación de cuencas y laderas; el empleo de sistemas de construcción antisísmicos y defendibles de inundaciones; instalación de sistemas permanentes de monitoreo de amenazas, vulnerabilidad y riesgos; y formulación de códigos de instrucción, entre otras posibles (Beltrán, 2004: 18). No obstante, incluso Wilches-Chaux considera que sobre todo los países llamados “en desarrollo”, deben hacer énfasis en tapar las “goteras”, es decir, en actuar sobre los elementos vulnerables (y en detener procesos como la deforestación, que contribuyen simultáneamente a agrandar las “goteras” y a agudizar los “aguaceros”), ya que la contribución de estos países al cambio climático y al aumento de “aguaceros” es relativamente menor en comparación con los países más desarrollados económicamente.

### DESASTRE:

“Una grave perturbación del funcionamiento de una comunidad o sociedad, causante de cuantiosas pérdidas humanas, materiales, económicos o ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad para enfrentarlas a la con sus solos recursos” (UNISDR, 2009)

“Un acontecimiento o serie de sucesos de gran magnitud que afectan gravemente las estructuras básicas y el funcionamiento normal de una sociedad, comunidad o territorio, ocasionando víctimas y daños o pérdidas de bienes materiales, infraestructura, servicios esenciales o medios de sustento a escala o dimensión más allá de la capacidad normal de las comunidades o instituciones afectadas para enfrentarlo sin ayuda por lo que se requiere de acciones extraordinarias de emergencia”. (Directiva n°1 de 2005)

Comentario: Ambas acepciones de desastre, remarcan el aspecto temporal que la distancia y diferencia de la amenaza y que a menudo crea confusión, el “fenómeno natural, tecnológico, etc.” precede al “desastre natural o tecnológico”<sup>35</sup>. Un desastre no es un fenómeno natural o

---

<sup>34</sup> Existen posturas contrapuestas a esta afirmación. Para Gustavo Wilches-Chaux (Beltrán, 2004: 18) la planificación y ordenamiento urbano y territorial; la zonificación del suelo del suelo; la delimitación de áreas no habitables; la reglamentación de permisos de construcción; reubicación de edificaciones situadas en zonas de alto riesgo; la recuperación de cuencas hidrográficas deterioradas a fin de frenar la erosión y evitar derrumbes; y la normatividad para el control de la contaminación ambiental, son operaciones e intervenciones que inciden directamente sobre la amenaza.

<sup>35</sup> La Federación de la Cruz Roja Internacional y la Media Luna Roja advierten con respecto a este tema que “cuando hablamos de desastres nos referimos a las enormes pérdidas humanas y materiales que ocasionan algunos eventos o fenómenos en las comunidades como los terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos de tierra, deforestación, contaminación ambiental y otros. Para que entendamos los desastres y podamos prevenirlos y recuperarnos si llegan a producirse, es necesario que nos desprendamos de algunas interpretaciones erradas, que han sido

tecnológico, sino las consecuencias del impacto de un determinado fenómeno de origen natural o vinculado a la tecnología, sobre los elementos vulnerables en una sociedad o territorio. Esta diferenciación no siempre es asimilada correctamente por actores sociales estratégicos como gobiernos o medios de comunicación.

Por otro lado, una aproximación al término desde la técnica, cualquiera que sea su origen, conduce a los tres elementos esenciales que componen el concepto: amenaza, vulnerabilidad y riesgo.

## RIESGO DE DESASTRE

“Probabilidad de exceder un valor específico de daños sociales, ambientales y económicos, en un lugar dado y durante un tiempo de exposición determinado”. (UNISDR, 2009)

Normalmente el riesgo de desastre se representa gráficamente a través de la siguiente ecuación matemática planteada por Sandman en 1988:

$$RD=A*V$$

Donde RD es el riesgo de desastre, A es la amenaza o peligro y V representa a la vulnerabilidad o los elementos vulnerables.

Comentario: Este valor específico es determinado en relación a algo *valioso* para un ser humano.

### 1.1.4.2 Tipología de desastres y peligros asociados

Para la categorización de los desastres existen diferentes criterios pero frecuentemente se establece una tipología tomando como referencia la relación entre el origen causal<sup>36</sup> y el escenario receptor de los efectos, pudiendo ser: naturaleza-naturaleza, naturaleza-hombre, hombre-naturaleza, hombre-hombre. En este sentido la clasificación de desastres más extendida es:

- Desastres naturales
- Desastres tecnológicos
- Desastres sanitarios
- Alguno autores, incluyen la guerra como desastre

---

transmitidas en nuestras sociedades. Los desastres no son naturales, sino algunos de los fenómenos que los producen. Tenemos entonces que diferenciar dos términos: ‘fenómenos naturales’ y ‘desastre natural’, que muchas veces los hemos utilizado como si fueran lo mismo.” (en Da Cruz, 2003: 22).

<sup>36</sup> Un origen de los desastres varía de una perspectiva ideológica a otra, se ha explicado ya las dos posiciones confrontadas de los que acusan al medio natural y los que ponen el acento en las intervenciones humanas como detonante de los desastres. Por ello, profesionales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el EIRD y consultores independientes como Jorge Enrique Vargas (2002), prefieren denominarlos desastres socionaturales, pues el desastre es consecuencia de la confluencia de un evento natural severo con una o varias intervenciones humanas riesgosas. Al margen de estas consideraciones, podemos decir que el origen es natural, si el desastre se produce a partir de un evento natural.

### A) Desastres naturales

El término desastre natural hace referencia normalmente a las enormes pérdidas humanas, ambientales y/o materiales ocasionadas a partir de un evento o fenómeno de origen natural, ocasionando un grave trastorno que excede la capacidad de respuesta de los afectados y por tanto, requiere de acciones extraordinarias de emergencia. Es decir, se consideran desastres naturales a los fenómenos que no son producidos por la acción directa del hombre.

Los desastres naturales se pueden clasificar atendiendo a diferentes criterios. Noji (s/f: 6) los describe teniendo en cuenta la aparición del mismo.

1. De impacto súbito o comienzo agudo, como los huracanes, terremotos, erupciones volcánicas, etc.
2. De inicio larvado, lento o crónico. En esta clasificación se incluyen las sequías, hambrunas, degradación ambiental, desertización, deforestación...

No obstante, la clasificación más habitual depende del tipo de evento que los provoca. La EIRD propone la siguiente categorización, aceptada por la mayoría de los países:

1. Meteorológicos: ciclones y huracanes tropicales, inundaciones, sequías, tormentas locales severas (eléctricas, tornados, trombas marinas, granizos), tormentas de polvo y borrascas.
2. Geomorfológicos-geológicos: terremotos y tsunamis; erupciones volcánicas, avalanchas de nieve, glaciales, hundimientos, contaminación del agua, quema de carbón y contaminación costera.
3. Ecológicos: malas cosechas, plagas de insectos, declives de arrecifes de coral
4. Medio ambiental: lluvia ácida, atmosféricos, contaminación, efecto invernadero, aumento del nivel del mar, efecto del fenómeno de “El Niño” y descenso de la capa de ozono.
5. Extraterrestre: impacto asteroide y aurora boreal.

Otra posible clasificación de los desastres naturales, es la que propone la Directiva nº1 de 2005 en su anexo nº2.

- *Desastres hidrometeorológicos:*

#### Ciclones tropicales:

”Sistemas de baja presión que se forman en los océanos, en un ambiente homogéneo y generalmente en la zona tropical. El ciclón tropical está acompañado de una amplia área de nublados, con lluvias, chubascos y tormentas eléctricas y tiene asociada una circulación superficial de los vientos en sentido contrario al de las manecillas del reloj en el hemisferio norte, siendo en el mismo sentido que éste en el hemisferio sur” Instituto de Meteorología de la República de Cuba (IMC).

Los ciclones tropicales se clasifican de acuerdo a la velocidad que alcanzan los vientos máximos sostenidos (promediados en un minuto), de la siguiente manera:

- Depresión tropical: vientos máximos sostenidos inferiores a 63 kilómetros por hora.
- Tormenta tropical: vientos máximos sostenidos entre 63 y 117 kilómetros por hora.
- Huracán: vientos máximos sostenidos superiores a 117 kilómetros por hora.

### Huracán<sup>37</sup>

Se llama huracán al ciclón tropical totalmente desarrollado. Como los mismos se clasifican a partir de los vientos máximos sostenidos (1 minuto) y el poder destructivo de los huracanes aumenta rápidamente, ya que depende no de la velocidad del viento, sino del cuadrado de esta variable. Se ha puesto en uso la clasificación de los huracanes en una escala de cinco categorías, llamada **Escala Saffir-Simpson**.

**Tabla 1: Escala Saffir - Simpson**

Categoría	Vientos Máximos Sostenidos (km/h)	Daños Potenciales
1	118-153	Mínimos
2	154-177	Moderados
3	178-209	Extensos
4	210-250	Extremos
5	> 250	Catastróficos

Fuente: Instituto Meteorología de la República de Cuba (IMC)

Los elementos peligrosos de los ciclones tropicales y huracanes son:

- Las penetraciones de mar: pueden ser por “la marejada de surgencia<sup>38</sup>” que es el fenómeno natural más dañino provocado por un ciclón tropical, tanto para la vida humana como para los bienes materiales de la sociedad; o por la “marea de tormenta<sup>39</sup>”.
- Los vientos huracanados: el poder destructor del viento aumenta rápidamente con su velocidad, ya que depende no de la velocidad en sí del viento, sino del cuadrado de esa velocidad.

<sup>37</sup> A lo largo de la historia la palabra “huracán” en sus diferentes formas de expresión – “huraken”, “juracan”, “aracan”, “huiranyucan”- ha estado asociada en diferentes tribus de Centroamérica y el Caribe a los dioses malignos del mal tiempo y del mal.

<sup>38</sup> La surgencia consiste en una impresionante y repentina ola que llega junto con el organismo a tierra, está constituida por una onda de longitud larga, que como promedio puede afectar de 150 a 200 km. de costas, durabilidad de algunas horas, alcanza su mayor altura a la derecha de la trayectoria del organismo, en la región de los vientos máximos y es provocada por la tensión de los vientos fuertes y la caída de la presión atmosférica al encontrarse este organismo tropical sobre una región de plataforma insular o continental de poca profundidad, pudiendo alcanzar alturas superiores a los 6 m (IMC).

<sup>39</sup> La marea de tormenta es una combinación de la surgencia y la marea normal con una elevación del nivel del mar que barre la costa al tocar tierra el centro del huracán



- Las precipitaciones intensas: el ciclón tropical es un sistema productor de lluvia. Cuando un ciclón tropical toca tierra, es común que deje entre 100 y 300 mm o más de lluvia en una amplia zona. Sin embargo, la lluvia no depende de la intensidad del ciclón tropical, se incrementa con el movimiento lento o errático del evento y con el contacto con zonas montañosas. Sin embargo, un desplazamiento lento o errático sobre una misma área, una zona de topografía accidentada y la interacción con otros sistemas meteorológicos, ocasiona lluvias torrenciales que a su vez producen grandes y devastadoras inundaciones. El grado de peligro que representan las inundaciones depende, además del nivel de saturación del suelo, por lo que si después de varios días con lluvias ocurre la afectación de un ciclón tropical, las inundaciones son mucho más extensas y mortíferas. Los deslizamientos de tierra en zonas montañosas es otro factor muy peligroso que se produce a consecuencia de las lluvias intensas. Los vientos de intensidad de huracán pueden fácilmente destruir una casa o un edificio cuya estructura es de mala calidad. Durante un huracán, los escombros, los carteles, las tejas y materiales que se desprenden de los techos y cualquier objeto pequeño que se haya dejado afuera, se transforma en proyectil. Los vientos más intensos soplan generalmente en el lado derecho de la pared del ojo del huracán<sup>40</sup>.
- Los tornados: que generan los huracanes
- Oleajes: que pueden viajar hasta cientos de kilómetros de distancia del centro del huracán.

### Tormentas locales severas

Algunas características de las tormentas locales son:

- Lluvias intensas de más de 100mm en 24 horas
- Rachas de vientos lineales de más de 96km/h
- Tornados
- Trombas marinas: tornados que se producen sobre el mar
- Granizo de cualquier tamaño

### Tormentas eléctricas

Las condiciones cálidas y húmedas son muy favorables para el desarrollo de las tormentas tropicales. Normalmente producen fuertes lluvias durante un periodo breve que puede variar entre

---

<sup>40</sup> El ojo es la región de condiciones meteorológicas generalmente calmas que se forma en el centro de los ciclones tropicales fuertes. Esta región aproximadamente circular suele tener un diámetro de entre 30 y 65 kilómetros y está rodeada por la pared del ojo, un anillo de tormentas conectivas donde ocurren las segundas condiciones más severas en el ciclón (IMC).

30 minutos y una hora. Existen también tormentas eléctricas secas que no producen lluvias pero los rayos pueden tocar suelo y provocar incendios forestales.

Otros peligros asociados a las mismas son: tornados, vientos fuertes, granizos e inundaciones repentinas

### Inundaciones

Las inundaciones son uno de los peligros más comunes pues pueden aparecer como consecuencia de diferentes eventos, no solo por los meteorológicos. En dependencia del tiempo de establecimiento pueden ser inundaciones fluviales de lento desarrollo, a veces durante días con lo cual se tiene tiempo para aplicar los planes de prevención; e inundaciones repentinas que se desarrollan a veces en tan solo unos minutos y que son la causa de más víctimas mortales.

### Intensas sequías

La sequía resulta una de las causas fundamentales de desastres a escala mundial, ocasiona severos trastornos medioambientales, socioeconómicos e incluso políticos. Los tipos de sequía son:

- Sequía meteorológica: niveles de precipitación
  - Sequía hidrológica: niveles de agua en los embalses
  - Sequía agrícola: agua disponible para cultivos, ganado, peces, etc.
- 
- *Desastres geomorfológicos-geológicos*

### Sismos

Un terremoto (etimológicamente significa “movimiento de la tierra”) es el movimiento brusco de la tierra causado por la súbita liberación de energía acumulada durante un largo tiempo. Su causa principal es el movimiento brusco de las placas tectónicas que conforman la corteza terrestre, aunque pudiera originarse también por la actividad subterránea por un volcán en proceso de erupción o por la acción de una fuerza extrínseca provocada por el hombre, como por experimentos nucleares o la fuerza de millones de toneladas de agua acumulada en represas o lagos artificiales.

Es difícil pronosticar con exactitud el momento exacto de un terremoto pero sí se puede determinar la probabilidad del suceso. El pronóstico se basa a partir de la monitorización de la actividad sísmica, incidencia histórica y observaciones. Es muy común que junto a un terremoto de gran intensidad, se produzcan sismos premonitores y réplicas.

### Tsunamis o maremotos

Al igual que los terremotos, los tsunamis son originados por el movimiento de las placas tectónicas que se encuentran sobre la superficie marítima o por la actividad volcánica submarina o cerca de la costa. Es un desplazamiento de tierra en el fondo marino o un desplazamiento de tierra sobre el agua, pero que luego se sumerge en ella, lo que origina olas de gran tamaño.

### Volcanes

Son originados por el impulso ascendente de magna a través del cráter del volcán, causado por la presión y efervescencia de los gases disueltos. El daño es causado por el tipo de material arrojado tal como ceniza, flujo piroclástico (explosiones de gas que contienen cenizas y fragmentos), flujo de lodo, escombros y lava.

Las explosiones volcánicas pueden lanzar rocas grandes a altas velocidades a varios kilómetros de distancia; estos proyectiles pueden provocar muertes por impacto, sepultamiento o calor. El área de riesgo en torno a un volcán es de por lo menos de 30km, pero puede ampliarse hasta a 150km por los vapores y cenizas.

No hay un indicador fidedigno para su pronóstico. La posibilidad de previsión se basa en el estudio de la historia geológica de los volcanes, junto con la actividad sísmica y las observaciones.

### Deslizamientos de tierra

También llamados aluviones o derrumbes, son causados por el movimiento cuesta abajo de tierra y piedras, resultante de vibraciones naturales, cambios de los niveles de agua en las cuencas naturales, remoción del soporte lateral y desgaste de los elementos naturales o manipulación por el hombre del curso del agua y composición de la ladera. También pueden ser consecuencia de tormentas fuertes, terremotos y erupciones volcánicas. Los aluviones tienden a repetirse donde ya se han producido antes y son los que ocurren con mayor frecuencia que cualquier otro evento geológico.

Los efectos adversos más comúnmente asociados a los deslizamientos son los daños físicos en infraestructuras o en la productividad de la tierra; así como víctimas humanas.

- *Otros desastres naturales*

### Incendios en áreas rurales

Durante los meses más secos del año, en las áreas de bosques naturales y artificiales y en otras áreas no forestales de matorrales, el riesgo de incendio por quemas no controladas o inducidas por personas que violan las medidas de seguridad es una amenaza constante.

Los incendios provocan grandes pérdidas económicas, deforestación, degradación de los suelos, pérdida de la diversidad biológica, contaminación de las aguas terrestres y marinas, deterioro del saneamiento de las condiciones ambientales en asentamientos humanos, por lo que la repercusión se logra a largo plazo.

#### Olas de calor

Las altas temperaturas pueden producir dolencias o dañar la salud de las personas, como es el caso de las personas mayores o de quienes padecen trastornos crónicos, especialmente de tipo respiratorio o cardiocirculatorio.

#### B) Desastres tecnológicos

Se considera desastres tecnológicos a los sucesos que interrumpan la vida normal (pueden tener alerta previa o no) que causen o amenacen con originar muertes, heridos, damnificados o necesidad de evacuación de un número importante de personas; que produzcan grandes afectaciones económicas, que ocasionen la contaminación de objetos, personas o territorios y que requieran de acciones de emergencia, mediante procedimientos normales o especiales. Su clasificación (químicos, radiológicos o biológicos) estará en dependencia de la sustancia peligrosa involucrada.<sup>41</sup>

Los desastres que resultan de las actividades tecnológicas, amenazan la salud de las comunidades y su equilibrio ecológico, ya que están a menudo asociados con la liberación de sustancias peligrosas o de sus productos en el ambiente.

Las consecuencias ambientales de estos desastres incluyen la contaminación química del agua, del suelo, de la cadena alimentaria o de los productos comunes del hogar. Los efectos adversos en la salud o en el entorno pueden prolongarse durante años.

Aunque existen excepciones originadas como consecuencia de la tecnología, normalmente se denominan desastres tecnológicos a aquellos originados por la acción directa del hombre, entre los que se encuentran:

- Accidentes catastróficos del transporte (marítimos, aéreos y terrestres)
- Accidentes con sustancias peligrosas
- Explosiones de gran magnitud
- Derrames de hidrocarburos
- Incendios de grandes proporciones en instalaciones industriales y edificaciones sociales

---

<sup>41</sup> La incidencia de accidentes tecnológicos ha aumentado en las últimas décadas, sobre todo como resultado de la producción, almacenamiento, traslado y utilización de un número mayor de nuevas sustancias y nuevas tecnologías; sin olvidar, las posibilidades para los errores humanos que esto acarrea.

- Derrumbes de edificaciones
- Ruptura de obras hidráulicas

### C) Desastres sanitarios o biológicos<sup>42</sup>

El agente biológico que lo causa es un grupo de microorganismos y organismos viables, naturales o genéticamente modificados, que corresponden a endoparásitos, hongos, bacterias, rickettsias y virus. Debido a los nexos evolutivos de tipo parasitario que estos agentes han establecido con el hombre, los animales o las plantas, originan enfermedades, por lo que han adquirido importancia médica, veterinaria o fitosanitaria. También se incluyen en este grupo a toxinas y algunos productos derivados de tales organismos que pueden ser patógenos.

Dentro de la clasificación de los desastres sanitarios o biológicos están:

- Epidemias: los que afectan a las personas
- Epizootias: los que atacan a los animales
- Fitosanitarios: los que atacan a las plantas

### D) La guerra como desastre

Cada vez más autores e instituciones identifican a la guerra como un desastre. De hecho, teniendo en cuenta sus consecuencias, las guerras y los conflictos armados constituyen la peor forma de desastre pues generan situaciones donde las amenazas y los daños tienden a prolongarse. Los desplazamientos, la hambruna, la destrucción y un gran debilitamiento de las estructuras económicas y estatales constituyen algunas de sus terribles consecuencias. Desde tiempos remotos, los detonantes de la guerra han estado vinculados a la competencia por los recursos, la intolerancia religiosa o étnica y diferencias ideológicas.

Algunas consecuencias de la guerra sobre la sociedad son:

- Muerte, discapacidad y lesiones, en especial en personas civiles
- Fuertes traumas psicológicos
- Destrucción de la infraestructura social y económica
- Hambre
- Desplazamientos de grandes grupos poblacionales

---

<sup>42</sup> La humanidad ha estado marcada a lo largo de la historia por la aparición de desastres sanitarios y grandes epidemias que han afectado a la población desde tiempos remotos. Algunos ejemplo son la famosa peste que en el siglo XVI mató a un tercio de la población europea; diferentes pandemias de la gripe en sus diversas variedades –en 1918 provocó la muerte de unas 20 millones de personas–; hoy nos afecta el SIDA que se cobra la vida de miles de personas cada año y más recientemente la humanidad se ve amenazada por enfermedades en las que los animales juegan un importante papel como portadores y que son transmitidas al hombre, como el ébola.

- Asentamientos en lugares marginados y vulnerables
- Enfermedades y violencia secundarias
- Producción de brotes y epidemias de enfermedades infectocontagiosas

#### 1.1.4.3 Otras definiciones de la GRD/RRD pertinentes a la investigación

Además de las nociones más cercanas al riesgo de desastres, existe una amplia terminología alrededor de la gestión de reducción del riesgo de desastres que merece ser apuntada para delimitar inequívocamente cada concepto.

Actores comunitarios o locales: el término hace referencia a niños, jóvenes, ancianos, amas de casa, comerciantes, empresarios, médicos, profesores, bomberos, policía, curas y monjas, autoridades de las municipalidades, servicios de salud... Todos ellos son actores en la medida en que la aportación (o falta de ella) de recursos objetivos y subjetivos, así como su movilización afectan a la gestión del riesgo (UN Habitat, 2002).

Adaptación: “la adaptación al cambio climático se define como al ajuste de los sistemas humanos o naturales frente a entornos nuevos o cambiantes. La adaptación al cambio climático se refiere a los ajustes en sistemas humanos o naturales como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos”. (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)

Cambio climático: “cambio en el estado del clima que se puede identificar (por ejemplo, mediante el uso de pruebas estadísticas) a raíz de un cambio en el valor medio y/o en la variabilidad de sus propiedades, y que persiste durante un período prolongado, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede obedecer a procesos naturales internos o a cambios en los forzantes externos, o bien, a cambios antropogénicos persistentes en la composición de la atmósfera o en el uso del suelo” (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)

Capacidad: “La combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización que pueden utilizarse para la consecución de los objetivos acordados” (UNISDR/EIRD)

Capital social: “forma conveniente de describir una combinación de normas sociales (como la confianza), las relaciones (como la reciprocidad) y los vínculos (como el clientelismo jerárquico

o los lazos horizontales en un grupo) que una persona hace suyas o predominan en un determinado sector social.” Oxfam Internacional (2002)

Concienciación/sensibilización: “el grado de conocimiento común sobre el riesgo de desastres, los factores que conducen a éstos y las acciones que pueden tomarse individual y colectivamente para reducir la exposición y la vulnerabilidad frente a las amenazas” (UNISDR/EIRD)

Desarrollo sostenible: “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades” (UNISDR/EIRD)

Desastre de origen hidrometeorológico extremo: “un grave trastorno desencadenado por ciclones tropicales o tormentas locales severas que provocan pérdidas humanas, materiales, económicas y/o ambientales y que exceden la capacidad de los afectados de lidiar con ellas” (construcción propia a partir de la Directiva n1° de 2005 de Cuba)

Evaluación del riesgo: “una metodología para determinar la naturaleza y grado de riesgo a través del análisis de posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de vulnerabilidad que conjuntamente podrían dañar potencialmente a la población, la propiedad, los servicios y los medios de sustento expuestos, al igual que el entorno del cual dependen” (UNISDR/EIRD)

Gestión de emergencias: “la organización y la gestión de los recursos y las responsabilidades para abordar todos los aspectos de las emergencias, especialmente la preparación, la respuesta y los pasos iniciales de la rehabilitación” (UNISDR/EIRD)

Gestión del riesgo: “el enfoque y la práctica sistemática de gestionar la incertidumbre para minimizar los daños y las pérdidas potenciales” (UNISDR/EIRD)

Gestión del riesgo de desastres: “proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre” (UNISDR/EIRD)

Manifestaciones intensivas del riesgo: “asociadas con la exposición de grandes concentraciones poblacionales y de actividades económicas a eventos intensivos relativos a las amenazas existentes, las cuales pueden conducir al surgimiento de impactos potencialmente catastróficos

de desastres. Se caracterizan por una gran cantidad de pérdidas de vidas y de bienes (o a eventos muy localizados sobre pequeñas comunidades, pero con altos impactos)” (UNISDR/EIRD)

Manifestaciones extensivas del riesgo: “asociadas con la exposición de poblaciones dispersas a condiciones reiteradas o persistentes con una intensidad baja o moderada, a menudo de naturaleza altamente localizada, lo cual puede conducir a un impacto acumulativo muy debilitante de los desastres (o a eventos de bajo impacto, aún en ciudades de gran tamaño)” (UNISDR/EIRD)

Medidas estructurales: “cualquier construcción física para reducir o evitar los posibles impactos de las amenazas, o la aplicación de técnicas de ingeniería para lograr la resistencia y la resiliencia de las estructuras o de los sistemas frente a las amenazas” (UNISDR/EIRD)

Medidas no estructurales: “cualquier medida que no suponga una construcción física y que utiliza el conocimiento, las prácticas o los acuerdos existentes para reducir el riesgo y sus impactos, especialmente a través de políticas y leyes, una mayor concienciación pública, la capacitación y la educación” (UNISDR/EIRD)

Mitigación en CC: “la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero” (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)

Mitigación en RRD: “la disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres” (UNISDR/EIRD)

Planificación/ordenamiento territorial: “el proceso que emprenden las administraciones públicas para identificar, evaluar y determinar las diferentes opciones para el uso de los suelos, la que incluye la consideración de objetivos económicos, sociales y ambientales a largo plazo y las consecuencias para las diferentes comunidades y grupos de interés, al igual que la consiguiente formulación y promulgación de planes que describan los usos permitidos y aceptables” (UNISDR/EIRD)

Preparación<sup>43</sup>: “el conocimiento y las capacidades que desarrollan los gobiernos, los profesionales y las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder, y recuperarse de forma efectiva de los impactos de los eventos o las condiciones probables, inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza” (UNISDR/EIRD)

---

<sup>43</sup> Estas actividades deben recibir el apoyo de las capacidades institucionales, jurídicas y presupuestarias formales.



Prevención<sup>44</sup>: “la evasión absoluta de los impactos adversos de las amenazas y de los desastres conexos” (UNISDR/EIRD)

Pronóstico: “una declaración certera o un cálculo estadístico de la posible ocurrencia de un evento o condiciones futuras en una zona específica” (UNISDR/EIRD)

Recuperación: “la restauración y el mejoramiento, cuando sea necesario, de los planteles, instalaciones, medios de sustento y condiciones de vida de las comunidades afectadas por desastres, lo que incluye esfuerzos para reducir los factores de riesgo de desastres” (UNISDR/EIRD)

Reducción de desastre: “conjunto de actividades preventivas, de preparación, respuesta y recuperación que se establecen con la finalidad de proteger a la población, la economía y el medio ambiente de los efectos destructivos de los desastres naturales u otro tipo de catástrofes” (Decreto Ley n°170 de 1997 de Cuba)

Reducción del riesgo de desastres: “el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos” (UNISDR/EIRD)

Respuesta: “el suministro de servicios de emergencia y de asistencia pública durante o inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre, con el propósito de salvar vidas, reducir los impactos a la salud, velar por la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada” (UNISDR/EIRD)

Resiliencia: “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas” (UNISDR/EIRD)

---

<sup>44</sup>Un gran número de autores latinoamericanos (Beltrán, 2004, Wilchex-Chaux, 2002) defienden el término de prevención para indicar la toma de medidas que reducen el riesgo de desastres, ya que la experiencia indica que a este proceso las personas lo denominan prevención, no en el sentido de que elimine totalmente un desastre, si no que disminuya sus efectos dañinos. Por ello, ven en la prevención un concepto altamente instrumental para la reducción de los desastres, compartido y conocido por la población en general, y muy eficaz para promover actividades de mitigación y preparación, así como medidas para reducir la vulnerabilidad

Riesgo: “la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas”<sup>45</sup> (UNISDR/EIRD)

Riesgo aceptable: “el nivel de las pérdidas potenciales que una sociedad o comunidad consideran aceptable, según sus condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, técnicas y ambientales existentes” (UNISDR/EIRD)

Riesgo extensivo: “se relaciona con la exposición de poblaciones dispersas a condiciones reiteradas o persistentes con una intensidad baja o moderada, a menudo de naturaleza altamente localizada, lo cual puede conducir a un impacto acumulativo muy debilitante de los desastres” (UNISDR/EIRD)

Riesgo intensivo: “asociado con la exposición de grandes concentraciones poblacionales y actividades económicas a intensos eventos relativos a las amenazas existentes, los cuales pueden conducir al surgimiento de impactos potencialmente catastróficos de desastres que incluirían una gran cantidad de muertes y la pérdida de bienes” (UNISDR/EIRD)

Riesgo real: “aquél que por fuerza de obviedad constituye un hecho axiomático, objetivo e insoslayable, tal como podría ser un incendio, la irrupción de un conflicto bélico o un colapso económico”<sup>46</sup> (Gil Calvo, 2003: 39)

Riesgo percibido: “es una construcción social, un hecho simbólicamente recreado e interpretado de un determinado riesgo, ya sea real o imaginado, y en el que intervienen distintos factores y contextos de mediación (Farré y Gonzalo, 2009: 95)

Sistema de alerta temprana: “el conjunto de capacidades necesarias para generar y difundir información de alerta que sea oportuna y significativa, con el fin de permitir que las personas, las comunidades y las organizaciones amenazadas por una amenaza se preparen y actúen de forma apropiada y con suficiente tiempo de anticipación para reducir la posibilidad de que se produzcan pérdidas o daños” (UNISDR/EIRD)

---

<sup>45</sup> La palabra “riesgo” posee dos significaciones distintas: en el lenguaje popular, por lo general se refiere el concepto a la probabilidad o posibilidad de algo, tal como el “riesgo de un accidente”, mientras que en un contexto técnico, se enfatiza las consecuencias, en términos de “pérdidas posibles” relativas a cierta causa, lugar y momento en particular.

<sup>46</sup>El riesgo real, tal como aquí se entiende, está vinculado al uso que ciertos autores le han atribuido a la noción de peligro (v.g. Sunstein, 2006), que funciona como la amenaza que puede actuar independientemente de que se sospeche de ella o se intuya su existencia. En ambas acepciones el elemento activo son los llamados factores de vulnerabilidad, que no son más que agentes potenciales y verificables de alguna forma de posible daño.

## **1.2 La comunicación en la República de Cuba que aborda la problemática del riesgo de desastres en tiempos normales**

### *1.2.1 Políticas, estrategias y prácticas comunicativas para la RRD*

Dada la problemática descrita en el apartado anterior y considerando la dimensión social y comunicológica en la que se circunscribe esta tesis doctoral, el objeto de estudio de la presente tesis es la intervención comunicativa para la reducción del riesgo de desastres (RRD). Para su definición operativa se añade un componente temporal limitando la intervención en el tiempo, de este modo, la categoría de análisis resultante podría enunciarse como “La intervención comunicativa para RRD en tiempos normales”.

A efectos de esta investigación, la intervención comunicativa para RRD en tiempos normales se entiende como el proceso social de construcción, implementación y evaluación de discursos institucionales -como los referidos a las políticas, programas y estrategias comunicativas-, así como, de producción, intercambio y procesamiento de mensajes -prácticas comunicativas-, sustentado e impulsado por diversas instancias gubernamentales, desarrollado con antelación a la aparición de un evento natural potencialmente desastroso y encaminado a la reducción de sus efectos adversos tanto para las personas, el ecosistema y los bienes materiales, a partir de la participación comunitaria.

El fenómeno en el que se analiza la intervención comunicativa, el proceso de reducción del riesgo de desastres -como cualquier otro proceso de desarrollo- siempre implica algún nivel de resolución de las tensiones sociales a partir de la construcción de consensos. Los procesos de comunicación para la RRD tienen el potencial para configurar los espacios para el acuerdo, en donde se producen y circulan decisiones políticas, a partir de opiniones y modalidades de articulación entre el Estado y la sociedad civil. Especialmente interesante para la RRD es precisamente profundizar en la comunicación como este espacio de producción de sentidos sociales y de negociación, donde lo macro-social y lo micro-social se unen para generar procesos más amplios de participación y cambio social, desde la perspectiva del desarrollo humano y respetando los derechos humanos.

La complejidad que supone el riesgo global, ha significado exigencias que han movilizado a agencias multilaterales y gobiernos para articular respuestas políticas, técnicas (entre las que se incluyen las comunicativas) y financieras.

Políticas y estrategias, producto de estos acuerdos internacionales y nacionales en el tema de la RRD, han enfatizado la discusión conceptual, metodológica y operativa en torno a una concepción integradora que incluye el marco del desarrollo sostenible, como estrategia nodal para afrontar los crecientes riesgos manufacturados a los que debe enfrentarse la sociedad hoy día. Existen

varios documentos claves que han ido aproximando ambas temáticas –la RRD y el desarrollo sostenible- desde 1990. Sin embargo, tras la aprobación en 2005 del documento rector a nivel internacional para la RRD, el *Marco de Acción de Hyogo (2005 -2015): aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres* todavía queda en entredicho una verdadera visión integradora que incluya la RRD dentro del marco del desarrollo sostenible y por supuesto, más lejano todavía la inclusión del enfoque de derechos humanos.

En ese mismo año, en 2005, Cuba ratifica la *Directiva n° 1 para la planificación, organización y preparación del país para situaciones de desastres* en la cual entre otras trata de integrar la planificación del Ciclo de Reducción de Desastres al proceso de elaboración del Plan Económico y Social del país, facultando además a la totalidad de los organismos de la Administración Central del Estado.

Ambas normativas -Marco de Acción de Hyogo y la Directiva n°- son las que actualmente están vigentes en los ámbitos internacional y nacional, y en ellas se resalta lo local/municipal como la unidad de gestión legítima para la RRD.

Por ello el objeto de estudio presentado al comienzo de este epígrafe –la intervención comunicativa para la RRD- se fragmenta en dos objetos formales que responden al nivel meso y al nivel local, lo cual permitirá su estudio de manera diferenciada e independiente para luego abordarlos conjuntamente arrojando luz en los modos de articularse y en el nivel de correspondencia obtenido. Los dos objetos formales de la investigación son:

1. Los discursos institucionales de RRD y comunicación
2. Las prácticas comunicativas para la RRD

Para los efectos de la presente tesis, se entiende por *discursos institucionales de RRDy comunicación* las políticas, estrategias, protocolos y otros documentos rectores que legitimadas por la comunidad internacional mediante las agencias multilaterales del Sistema de Naciones Unidas y el ámbito nacional cubano –donde se circunscribe el estudio-, refieren al conjunto de normas y directrices referidas a la RRD y el papel de la comunicación dentro de ella; así como a los valores que la sustentan como parte de la sociedad global amenazada por múltiples riesgos.

El compromiso político es un componente fundamental de acción que se requiere para reducir el riesgo. Por ello, uno de los cuatro objetivos principales de la Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo (EIRD) es obtener el respaldo político necesario.

En la sociedad policéntrica que presenta Luhmann con intereses contrarios y continuas luchas de poder, ha prevalecido los acercamientos parciales a la problemática global del riesgo, sin una visión global de las causas que la afectan, acrecentando los problemas. Por ello, la única solución que vislumbraba Beck ya durante la década de los ochenta era apelando al sistema internacional que guiara las directrices para la RRD, aumentando el compromiso político en esta dirección. En avenencia con este planteamiento, la tesis repasa las directrices internacionales, políticas y

estrategias nacionales en el tema de desastres y reducción del riesgo para ofrecer soluciones factibles locales coherentes con la lógica global predominante.

En cuanto al segundo objeto formal propuesto, para su acercamiento conceptual se parte de la definición ofrecida por la comunicóloga cubana Portal (2003) de prácticas comunicativas. Se denomina *prácticas comunicativas*<sup>47</sup> *para la RRD*<sup>48</sup> a las prácticas sociales en las que intervienen al menos dos actores sociales con funciones comunicativas diferenciadas de acuerdo a las circunstancias con que se desarrollan, entre los cuales se comparte un mensaje referido directa o indirectamente a la RRD y que generalmente reproducen las regularidades de sus condiciones de existencia.

Ya se ha mencionado que la unidad de gestión de las políticas de RRD, especialmente en los países más pobres, es lo local o municipal, buscando la implicación de los actores sociales involucrados en el proceso de reducir vulnerabilidades, aumentar la resiliencia y consolidar una cultura de RRD (o de la seguridad). Ninguno de estos procesos es posible sin el aporte de prácticas comunicativas y educativas.

Esto justifica, el acercamiento al objeto de estudio desde una perspectiva amplia que incluye dos objetos formales diferenciados pero articulados, interconectados e interdependientes.

### *1.2.2 De la prevención a la intervención comunicativa en tiempos normales*

Las políticas y estrategias de reducción de desastres, entre ellas la intervención comunicativa, basadas en conceptos de desarrollo sostenibles deben ser proactivas y permanentes. Con esta premisa de partida, la etapa de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) que incluye un mayor número de intervenciones proactivas, supone un mayor compromiso político y un nivel de maduración lógica más sustantivo es la correspondiente a la prevención o a la intervención durante tiempos normales.

Por ello, en esta investigación han sido objeto de estudio las políticas y las prácticas comunicativas que coadyuvan a generar una cultura de RRD, reducir vulnerabilidad y aumentar la resiliencia en tiempos normales. La única intervención que coadyuva a la consecución de las transformaciones profundas mencionadas, son aquellas que se producen fuera de las situaciones

---

<sup>47</sup> Las prácticas comunicativas están sujetos a unas mediaciones (culturales, territoriales e históricas) que dejan más o menos su impronta en la forma en que se desarrollan y el alcancen que puedan tener, pero también en sus posibilidades de modificación ante cambios en el contexto que justifiquen la apertura de posibilidades diferentes.

<sup>48</sup> La definición está relacionada con la que durante el Decenio Internacional de Reducción de Desastres Naturales (DIRDN) algunos organismos multilaterales ofrecieron de la noción comunicación para la prevención de desastres, el cual se entendía como "un proceso muy complejo que requiere la acción conjunta de profesionales de diversas disciplinas, donde el profesional de la comunicación es un eje clave para facilitar el acceso de la población a la información básica, no sólo sobre medidas posteriores a los eventos sino desde mucho antes para consolidar los sitios inestables y persuadir a la población de reducir los niveles de riesgo..." (UNESCO, EIRD, FICR, OPS/OMS en Beltrán, 2004: 27).

de emergencias y desastres, lo que aquí se ha denominado “tiempos normales<sup>49</sup>” –apropiando el término empleado en el marco legislativo cubano de reducción del riesgo- y se ha dejado fuera del análisis, las dinámicas comunicativas producidas y emitidas inmediatamente antes, durante y después de situaciones de emergencias.

Desde un punto de vista operativo la expresión “tiempos normales” es lo que comúnmente se conoce como la etapa preventiva, es decir, las medidas implementadas antes de que se produzca una situación de emergencia o desastre<sup>50</sup>. La comunicación cumple tareas de apoyo al desempeño en todas las etapas del ciclo de reducción del riesgo pero es su capacidad para consolidar una cultura de la seguridad, de la prevención o de la reducción de desastres<sup>51</sup> lo que produce que su misión capital sea la de generar determinados cambios en los comportamientos de las personas a favor de la prevención de desastres, cambios larvados y lentos que solo son posible a partir de procesos comunicativos sistemáticos fuera de las necesidades informativas urgentes que requieren los momentos de crisis, emergencias o desastres.

El convencimiento teórico durante el Decenio Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres Naturales (DIRDN) en la última década del siglo pasado, de la promoción de la prevención como tarea de imprescindible para la reducción de desastres, pasa a ser un componente accesorio en la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) diseñada durante el cambio de siglo. Entre sus objetivos no se incluye la continuidad de la promoción de la prevención como una prioridad, ni como una premisa fundamental para su obrar y comienza a prevalecer el término de reducción de desastre.

Debido a la tendencia a usar la prevención de los desastres y la reducción de los mismos indistintamente, la EIRD delimitó ambos conceptos, entendiendo por reducción de desastres “el desarrollo y aplicación sistemática de políticas, estrategias y prácticas para minimizar vulnerabilidades y riesgos de desastre en toda la extensión de una sociedad, a fin de evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible”. Y define la prevención en los siguientes términos: “actividades para evitar del todo el impacto adverso de amenazas y desastres ambientales, tecnológicos y biológicos afines” (EIRD, 2004).

La tendencia a disminuir el uso del vocablo *prevención* por sus connotaciones semánticas, a favor de otros como la reducción del riesgo, provocó que surgieran términos como la noción de “tiempos normales” o “tiempos de calma” que significan esos periodos, tradicionalmente asociados a la etapa preventiva, fuera de las situaciones de riesgo inminente y peligro.

---

<sup>49</sup> Dejando al margen las consideraciones filosóficas que reflexionan sobre la concepción dinámica de los desastres que entiende que éstos forman parte de la normalidad cuando se inscriben en contextos de desarrollo ineficientes.

<sup>50</sup> La prevención es un elemento de la gestión de riesgo que involucra numerosas intervenciones –técnicas, administrativas y legales- sobre las amenazas y sobre la vulnerabilidad por parte de diversos organismos –públicos y privados- con la implicación de una gran variedad de técnicos y especialistas.

<sup>51</sup> Sin entrar en las particularidades semánticas de cada expresión.

### *1.2.3 La acotación espacio-temporal: Cuba en la sociedad del riesgo global*

Ya que el modelo de reducción del riesgo en Cuba se estructura mediante una estrategia de desastres de alcance nacional, con base comunitaria, la investigación se ubica en esos dos espacios diferenciados: el nivel meso que corresponde a Cuba (en el cual se revisan las políticas, programas y estrategias de comunicación y reducción del riesgo en Cuba y su vinculación con las políticas internacionales referidas al tema); y otro nivel local o micro –que demandaba un estudio de caso– que se corresponde con un barrio concreto de Ciudad de La Habana, perteneciente al Consejo Popular Vedado-Malecón (en el cual se desarrollan las prácticas comunicativas para la RRD). La investigación a nivel meso que supone la revisión de políticas de RRD y comunicación requiere de un planteamiento de estudio diacrónico que abarca desde el año 1990 hasta el año 2015.

La acotación temporal viene determinada por los siguientes criterios:

- Es a partir de la década de los noventa cuando se puede hablar de la institucionalización internacional de la reducción de riesgo. La comunidad internacional entiende y asume que las amenazas actuales no tienen fronteras y por ello, se requieren soluciones globales que impliquen a la totalidad de los países.
- Con el derrumbe de la ex URSS<sup>52</sup> en 1989, Cuba entra en una nueva etapa sociohistórica de inexorable apertura y conexión con el proceso de globalización. Se trata, por tanto, de cambios de largo alcance que siguen todavía en curso y llegan hasta la actualidad.

Los datos recolectados para el análisis de las prácticas comunicativas, fueron recogidos entre los años 2010 y 2012.

En cuanto a la acotación espacial, Cuba forma parte de esa sociedad de riesgo que vive bajo la constante amenaza de sufrir desastres –particularmente sensible a los de origen hidrometeorológico extremos– y debido a su cualidad de pequeño estado insular, es especialmente vulnerable a sufrir los efectos del riesgo global que supone el calentamiento global. A pesar de estas adversidades y con unas peculiaridades socioeconómicas y políticas bien conocidas, las pérdidas humanas y materiales que causan las inclemencias meteorológicas extremas han decrecido notablemente en Cuba, mientras que la tasa de mortalidad causada por las mismas tiende a aumentar en el resto del mundo. Estos logros en la preparación para casos de desastres y la mitigación de sus efectos despertaron el interés de la investigadora de esta tesis por asimilar y comprender la metodología cubana en la reducción del riesgo causado por desastres naturales, desde la perspectiva comunicativa en la que se circunscribe el estudio.

---

<sup>52</sup> Absorbidos por el globalismo neoliberal

#### *1.2.4 El interés científico y la utilidad social que pueden derivarse de la indagación del objeto de estudio*

El acercamiento al objeto de estudio trata de llamar la atención en la necesidad de conjugar tres elementos que no siempre –o mejor dicho casi nunca- son tenidos en cuenta desde una perspectiva holística en la labor interdisciplinar que supone el gobierno de los riesgos, estos son: la reducción del riesgo de desastres, la intervención comunicativa (entendida como política y práctica) y los derechos humanos, como parte integral del marco superior al que se circunscribe: el desarrollo sostenible.

Así pues, la conveniencia y utilidad del presente estudio estriba en permitir una reflexión sobre el conjunto de normas y axiomas defendidos en los discursos institucionales sobre RRD en la República de Cuba (vinculado al panorama internacional que Cuba adscribe), el cual sustenta las prácticas comunicativas en RRD, permitiendo u obstaculizando las decisiones y participación de los actores estratégicos y la aplicación de un enfoque basado en la promoción de los derechos humanos. De igual manera, el estudio permitirá una constatación y reflexión teórico y metodológica sobre las prácticas comunicativas implementadas en el área objeto de estudio, así como conocer las visiones de los agentes comunitarios involucrados en la RRD, con la finalidad práctica de poder plantear mejoras factibles en la intervención comunicativa para la RRD en el ámbito local estudiado que incluya un enfoque de derechos.

Otras implicaciones prácticas son la extracción de elementos replicables a otros países con realidades diferentes pero bajo las mismas amenazas globales. Si bien es cierto que la estrategia de reducción del riesgo en Cuba, aprovecha la particular estructura político-administrativa instaurada en el país, lo cual dificulta la reproducción del modelo en otros lugares, hay elementos en la intervención comunicativa para la RRD que pueden ser aprovechados en otras latitudes. El valor de la comunicación en el ámbito comunitario<sup>53</sup> para el fomento de la construcción del espacio público y la consolidación de una conciencia social en riesgos es un elemento que merece ser explorado no solo por el interés que revierte para el desarrollo comunitario cubano, sino también por su aplicabilidad en otros contextos, como América Latina o incluso Europa.

El reto académico y la relevancia social de la investigación es el acercamiento hacia la construcción de un modelo sinérgico de intervención comunicativa de RRD, a partir de los ajustes y desajustes detectados entre los discursos institucionales y las prácticas comunicativas estudiadas y desde una óptica de gobernanza y desarrollo sostenible.

---

<sup>53</sup> Incluso podría aplicarse en comunidades digitales, con el ajuste de las particularidades que supone la mediación tecnológica. Tema que obviamente queda fuera de los límites de ésta y que merecería de una investigación propia.





## **CAPÍTULO 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN**

---



## 2.0 Introducción

Dado el objeto de estudio de esta tesis (*vid.* Capítulo 1), la comunicación para la RRD en tiempos normales, el repaso de las diferentes corrientes teóricas de los componentes que lo conforman, permitirá una mayor comprensión del objeto y por ende, su investigación académica cobrará mayor sentido, al ubicarlo en un área poco explorada y con gran relevancia actual.

El presente capítulo está estructurado en tres bloques, acorde con el enfoque tridimensional del objeto de estudio: el riesgo de desastre y la intervención comunicativa, subdividida a su vez en: las mediaciones sociales que suponen las políticas comunicativas y de RRD y los diferentes modelos comunicativos que han tratado de dar respuesta al tema de los riesgos y los desastres.

Tras haber ubicado el objeto de estudio en el contexto de la Sociedad Global del Riesgo y la Modernidad en el capítulo anterior, el segundo capítulo parte exponiendo algunas consideraciones generales necesarias para la comprensión y justificación del riesgo de desastre en esta investigación; sigue el apartado mostrando la visión del riesgo de desastre desde las ciencias naturales, técnicas, de la psicología y sociales, lo que permitirá una comprensión holística de la noción a merced de de las aproximaciones, aportaciones y enfoques dados por las diversas ciencias. A continuación se exponen las principales interpretaciones ideológicas que han convivido a lo largo de la historia acerca de la noción de riesgo de desastre y que lejos de estar superadas, siguen solapándose y confundiendo el sentido de las intervenciones. El acápite termina, con algunas aportaciones conceptuales desde las ciencias sociales que se han considerado esenciales para profundizar en la noción del riesgo de desastre y su vínculo con la comunicación, éstas son: la confianza, la incertidumbre y la gobernabilidad.

El segundo apartado del capítulo está dedicado a las políticas de gestión del riesgo de desastres y el valor de la comunicación en la gerencia de desastres. Se revisan los aspectos normativos y los principales instrumentos para la reducción de desastres –los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos financieros para la reducción de desastres-, el enfoque político que supone la gestión de reducción del riesgo de desastre, en contraposición a la gestión de las crisis y se describen brevemente los modelos europeos y latinoamericano para la protección civil ciudadana. La explicación de este marco político y de gestión de la reducción del riesgo, circunscribe el objeto de estudio en un marco laboral concreto que es la GRD, por ello, el apartado cierra con una justificación del valor que la comunicación otorga a la GRD, el rol de los comunicadores en el ciclo de RRD y una síntesis de las políticas y estrategias de comunicación y riesgos en los contextos europeos y latinoamericanos.

El capítulo se completa con un bloque teórico destinado a diferentes soluciones desde la comunicación para la RRD. Sin entrar en un exhaustivo recorrido genealógico, se recogen algunos modelos comunicativos que han dado respuesta a la problemática de los riesgos, recogiendo en cada uno de ellos, en la medida de lo posible, la mirada y aportación latinoamericana.

## **2.1 Tendencias teóricas para la comprensión holística del riesgo de desastre**

### *2.1.1 Consideraciones acerca del riesgo*

#### **2.1.1.1 Riesgo en el subsistema científico**

Lógicamente los riesgos siempre han existido y ya desde la antigüedad existía una conciencia de riesgo. Sin embargo, no es realmente hasta los inicios de la Modernidad cuando se empezará a hablar de riesgo. El riesgo y la alusión a él en la época moderna, se hace común en los análisis de los subsistemas económicos, políticos, jurídicos y sociológicos, por lo que la categoría de “riesgo” se incorpora tanto a la actividad práctica, como cognitiva desde una gran variedad de posturas<sup>54</sup>. Por ende, su acercamiento teórico no depende del análisis epistemológico de una realidad objetiva y compleja, sino de los intereses, valores y fines latentes en cada una de estos subsistemas<sup>55</sup>, incluso de aquellas que pretenden satisfacer las exigencias de la ciencia.

Desde la perspectiva luhmanniana de la teoría de los sistemas sociales<sup>56</sup>, se estima que el riesgo solo existe comunicativamente, por consiguiente solo en la sociedad, no en el entorno. En estas circunstancias, podemos observar que el riesgo se constituye en el sistema social y en sus diversos subsistemas funcionales, como la comunicación.

Queda muy bien expresado en el entresacado de Luhmann que escoge Paulus (2004:3):

“Frente a la imposibilidad de decidir de manera perfectamente racional (óptima) y frente a la imposibilidad de prever lo que habrá sido una decisión, toda comunicación se convierte en un riesgo: el de no haber atendido algo que más adelante resulta ser importante o el de haber decidido de una manera que más adelante resulta

---

<sup>54</sup> Althaus (en Farré y Gonzalo, 2009: 119) sintetiza las aproximaciones al concepto desde doce disciplinas diferentes que abarcan las matemáticas, la ciencia y la medicina, la antropología, la economía, la legislación, la sociología, la psicología, la lingüística, la historia, el arte, la religión y la filosofía.

<sup>55</sup> Beck afirma de forma clarividente esta idea sobre los intereses ocultos que rigen el riesgo, “cada posición de interés intenta defenderse con definiciones propias de riesgo, y de esto modo alejar los riesgos que atacan a su monedero” (Beck, 1998: 37)

<sup>56</sup> Ya se mencionó en el apartado anterior que el instrumento teórico con el que Luhmann aborda la realidad social es la Teoría de los Sistemas. El punto de partida de cualquier análisis teórico-sistémico debe constituir en la diferencia entre sistema y entorno, sin diferencia, no hay autoreferencia. Los sistemas sociales, para Luhmann, son formas de relación comunicacional, autorreferenciales y autopoieticos.

errónea o, de algún modo, reprochable. Pero la no comunicación tampoco nos protege de este riesgo, puesto que puede ser convertida, como omisión, en una decisión”.

Si desde esta perspectiva, explica Paulus, entendemos por comunicación la operación específica de los sistemas sociales que sintetiza tres selecciones (Emisión, Información y Comprensión), entonces el riesgo al ser una descripción realizada en un ámbito social, es producto de una selección realizada en una sociedad contingente, orientada a la reducción de complejidad.

Al tener la comunicación del *concepto de riesgo* una dimensión contingente (que surge como resultado de un proceso constituido por tres selecciones y que siempre se podría haber escogido de otra forma), es esencial en términos de sus implicaciones teóricas y empíricas, la selección que en torno a su conceptualización en definitiva se haga. El riesgo es inherente a la decisión de toda selección, con lo cual, seleccionar una aproximación teórica de riesgo, es una decisión *arriesgosa*. Se puede confiar en una teoría para investigar el riesgo en una dirección dada, y que después dicha teoría resulte errónea. Por consiguiente, el riesgo no es una realidad, sino un esquema de observación característico de nuestro tiempo.

A partir de lo visto, se deriva que la comunicación referida a la aproximación de la noción de riesgo desarrollada en el campo científico, conlleva un riesgo en sí mismo (como toda comunicación que resulta de una selección). Igualmente, puede afirmarse que la comunicación referida a la aproximación del concepto que se desarrolla en el subsistema científico, tiene igualmente una clara dimensión autorreferente que habrá que tener en cuenta en el análisis y evaluación de riesgos.

### 2.1.1.2 Aproximación conceptual a la noción de riesgo

Si la elección de una perspectiva teórica para abordar el concepto de riesgo entraña una decisión compleja y *riesgosa*, el acercamiento al término tanto desde una perspectiva etimológica, como conceptual resulta igualmente una tarea compleja y ambigua con múltiples respuestas confrontadas, llenas de valores latentes.

Comenzando desde el punto de vista etimológico, el origen de la palabra riesgo es confuso y no está exento de críticas y discusiones aunque parece que partió de contextos vinculados a la navegación y el comercio. Mientras que para el DRAE (2001), viene del árabe *rizq* (lo que depara la providencia, azar); para el filósofo y etimólogo español Joan Corominas (1990), riesgo tiene la misma etimología que risco (peñasco alto, escollo), por el peligro que sufrían los barcos al transitar cerca de ellos. Ambos términos vendrían del latín *resecare* (cortar, cercenar y posteriormente, peligro). Probablemente, una y otra acepción podrían estar emparentadas y de ahí se entendería que el primer contexto en que se comenzó a aplicar el término fue en la navegación marítima y a contextos comerciales, vinculados a

unas primeras entidades aseguradoras y financieras. Existe una tercera teoría sobre el origen del término, expuesta por el profesor chileno Vicente Sandoval (2013), que se remonta al griego (riza) o (rizikon), que significa “escollo” en jerga marinera y que habría pasado al bajo latín como *resicum* o *risicum* (igual significado) y al árabe *rizq* (“azar”).

Se puede extraer, de un breve y rápido análisis sobre las diferentes teorías del origen del término, que riesgo y peligro<sup>57</sup> han estado siempre íntimamente vinculados y se les atribuye la posibilidad de causar daños inciertos. Sin embargo, profundizar en la noción de riesgo no es una tarea sencilla pues existen múltiples intereses, valores y fines plasmados en la definición de quienes la proponen.

¿Comparten elementos los diferentes modos de entender el riesgo? El ser humano se ha enfrentado desde siempre a la incertidumbre del futuro, confiándose a la adivinación en un primer momento y a la previsión según la ciencia fue evolucionando. Por ende, la concepción del riesgo es una abstracción de origen completamente humano basada en la confianza en la factibilidad de las relaciones que fue aumentando al aceptarse que existe una correlación entre saber y *realizabilidad*, apunta Niklas Luhmann (1998: 50 y ss), Esta pretensión se corrige en parte con el concepto de riesgo –la vivencia del riesgo, supone la ruptura de la confianza-, así como con el cálculo de probabilidades. Desde esta perspectiva, riesgo hace referencia a esos eventos posibles pero inciertos. El riesgo surge a partir de las decisiones a las que el ser humano opta ante dichos eventos inciertos.

La concepción del riesgo implica un devenir de los acontecimientos y es precisamente esta característica temporal cambiante la que dificulta su predicción. Igualmente, un evento que produce un efecto no deseado sobre el hombre está vinculado al espacio físico donde este accidente se provocó. La distribución espacial de este accidente sobre el territorio también se caracteriza por su gran variabilidad. Las características tiempo y espacio del riesgo, lo convierten en un concepto esencialmente dinámico.

Partiendo de estas premisas, Soldano (2009) identifica tres conceptos de riesgo:

1º Definición de riesgo: probabilidad de que ocurra algún hecho indeseable.

El riesgo se relaciona con factores culturales, históricos, políticos, socioeconómicos, ambientales.

2ª Definición de riesgo: el riesgo es la probabilidad de que una amenaza se convierta en un desastre.

La vulnerabilidad o las amenazas por separado no constituyen factores de peligro pero si se juntan, se convierten en un riesgo.

---

<sup>57</sup> La tendencia a diferenciar riesgo y peligro viene dado por el origen del daño. Cuando el daño es provocado por algún factor externo como una roca en lo alto de un peñasco, se habla de peligro. Sin embargo, el riesgo está relacionado con el daño producido como consecuencia de la acción u omisión de un acto humano, es decir, es consecuencia de la decisión, es decir, el riesgo de que se nos caiga una piedra de lo alto de peñasco cuando navegamos en un pequeño bote, depende de la decisión de pasar por debajo del peñasco o no.

### 3ª Definición de riesgo: Riesgo = amenaza X vulnerabilidad

Esta fórmula matemática expresa que si estamos ante la presencia de una amenaza y se da una vulnerabilidad humana asociada al peligro, entonces existe un riesgo.

Ante la falta de una noción unitaria y general de riesgo, se partirá de la propuesta bastante clarificadora pero sin restarle la complejidad que supone el concepto en sí de Olivé (2004), si bien, la noción de riesgo se irá matizando, aproximándose hacia nuestro fenómeno de estudio al introducir la categoría *desastre*. Olivé, a través de Jeager, Renn, Rosa y Webler, define el riesgo como “una situación o suceso en el cual se pone en juego algo valioso para los seres humanos (incluyendo a los humanos mismos), y donde el resultado es incierto” (Olivé: 2004: 5).

#### 2.1.1.3 Dimensión axiológica en el concepto de riesgo

A partir de la noción que ofrece Olivé y de los lineamientos sobre la noción de riesgo de Luhmann<sup>58</sup> (1998: 28 y ss) se entresacan dos<sup>59</sup> notas interesantes a tener en cuenta en su estudio y valoración. El riesgo presupone una situación donde está siempre en juego una elección; por consiguiente –y como segundo punto-, si se dan daños que son el resultado de una decisión humana, o por lo menos cuya ocurrencia ha sido posible por la acción u omisión de acciones humanas, todo riesgo tiene la *imputabilidad de alguna responsabilidad*.

En suma, aquello que consideramos como riesgo solo existe porque hay seres humanos que a partir de ciertas evidencias se percatan de los mismos y dicen que existen, sin embargo esa causalidad supuesta, nunca podrá predecirse con certeza<sup>60</sup>. Si se diese dicha causalidad afectaría algo valioso para una persona o un grupo de seres humanos, acordé a la definición que nos ofreció Olivé en el apartado anterior. Es decir, la ocurrencia de la transformación del riesgo en un daño, descansa en la decisión humana de acción u omisión de actuar de cierta manera, según sus previas creencias y conocimientos. Por consiguiente, los daños causados en una situación denominada de riesgo, son imputables a ciertos agentes, a quienes puede y debe exigirse responsabilidades, morales entre otras, advierte Olivé (2004: 6).

<sup>58</sup> Recordemos que Luhman entiende el riesgo como una dicotomía riesgo – seguridad; riesgo - peligro

<sup>59</sup> López Cerezo y Luján remarcen un tercer elemento referido a la noción de riesgo, el de justicia social. Para los autores españoles, el conflicto social sobre riesgos, a diferencia de Beck (1998: 40 y ss), sigue entrañando conflictos sobre el reparto de bienes, ya que suponen, en parte, conflictos respecto a la compensación por los riesgos. El reparto de bienes y males en determinados momentos históricos y debido al interés de un número suficiente de ciudadanos, se ha redistribuido “socialmente los costes del riesgo asociados a situaciones de enfermedad, invalidez, vejez, desempleo o paternidad”.

<sup>60</sup> Estas conjeturas teóricas, crean lo que Beck (1998: 33 y ss) denomina una conciencia teórica y por tanto, científificada, es decir, esencialmente orientada y determinada por la ciencia. De este modo, aumenta el significado social y político del saber y por tanto, el poder sobre los medios que lo configuran (la ciencia) y sobre los medios que lo difunden (los medios de comunicación). Se genera una nueva brecha entre quienes producen las definiciones del riesgo y quienes la consumen. La sociedad del riesgo genera nuevos contrastes de intereses y una novedosa comunidad de amenazas.



Orientando el riesgo desde esta perspectiva se deduce como corolario que su análisis, evaluación y gestión (visto todo esto como un continuo), tiene necesariamente una dimensión axiológica. Al analizar con detenimiento algunos aspectos metodológicos y epistemológicos de las situaciones de riesgo, se observa que el vínculo inseparable de la dimensión axiológica a las diferentes fases de los modelos de evaluación y gestión del riesgo, surge de rasgos estructurales en las propias situaciones de riesgo<sup>61</sup> y está intrínsecamente unido con la dimensión política y de los agentes decisores. Determinar los “valores límites” (Beck, 1998:72) de aceptabilidad del riesgo es una cuestión pues básicamente moral y política, pues forma parte del problema de determinar los niveles aceptables de vida y de moralidad, así como de justicia social (López Cerezo y Luján, 2000: 80).

### 2.1.1.4 Dimensión política del riesgo

Hoy día la noción de riesgo se ha convertido en un tema universal que no puede ser eludido por ningún gobierno, ni político. De hecho, uno de los grandes rótulos que identifica nuestro tiempo, la “sociedad del riesgo”, presenta una sociedad caracterizada por la sobreexposición al riesgo, hipersensibilidad ante el riesgo y la obsesión por la seguridad.

La súper producción de bienes y riquezas, indica Beck (1998), va acompañada sistemáticamente por la producción social de riesgos<sup>62</sup>. El reparto de los riesgos generados en la Modernidad, a diferencia con el reparto de riquezas, se acumula mayoritariamente en la base de la pirámide social, no obstante, debido a la globalidad de sus amenazas, las diferencias y los límites sociales se relativizan. El miedo y la incertidumbre de vivir bajo una amenaza constante provocan la alarma social en la totalidad de los ámbitos sociales, y activan la actuación científica, social y por supuesto política. Ahí reside su novedosa y potencial fuerza política. De esto modo, los riesgos construidos y reconocidos en la sociedad, como la pobreza y las cuestiones medio ambientales, adquieren el rango de problemas políticos y cobran cada vez mayor impulso el contenido y potencial político de los mismos.

La concentración de riesgos en la base de la pirámide social forja en los afectados una conciencia del riesgo<sup>63</sup> que se manifiesta de múltiples maneras -como grupos ecologistas, anti sistemas...-, favoreciendo una opinión pública crítica contra expertos y políticos. Los gobiernos en la “sociedad del

---

<sup>61</sup> Al respecto pueden revisarse algunos dilemas tratados en la evaluación de riesgo, así como algunos de los métodos utilizados en la estimación de riesgos, los cuales ponen en evidencia el papel de los valores de quienes hacen estimaciones o valoraciones de riesgo. Un ejemplo es el dilema de Minimis que surge de la necesidad de establecer umbrales mínimos por debajo de los cuales se considera que un riesgo es despreciable (“Frecuentemente este nivel de minimis para un riesgo determinado se fija en el nivel que causaría menos de un incremento de  $10^{-6}$  en la probabilidad promedio anual de fatalidad para una persona”).  $10^{-6}$  es la tasa de mortalidad por riesgos naturales. El dilema surge porque ningún estándar de minimis es capaz de ofrecer igual protección al daño para todos los ciudadanos (Shrader-frechette en Olive, 2004:6).

<sup>62</sup> Estos riesgos se caracterizan por sus causas modernas pero también por la globalidad de sus amenazas.

<sup>63</sup> La conciencia del riesgo es una conciencia esencialmente orientada y determinada por la ciencia. Para reconocer los riesgos, recordemos, hay que creer en las relaciones invisibles de causalidad, entre las condiciones objetivas, temporales y espaciales.

riesgo” se encuentran en la disyuntiva de tomar decisiones bajo la presión que supone la incertidumbre del alcance de las amenazas, la coacción de los grupos de interés y poder que se benefician de los mismos y la presión de los afectados por los mismos. Así políticos y gobiernos en un intento de agradar a la ciudadanía y no perder su poder, llegan a esa paradójica situación en la que prohíben un poco y toleran el resto, los llamados valores límites de tolerancia<sup>64</sup>.

En conclusión, la dimensión política del riesgo se debe, especialmente al componente futuro y por tanto incierto que contiene el riesgo, y a su dimensión global. Todo lo que amenaza a la vida en la tierra, amenaza también los intereses y posibilidades de quienes regentan el poder, el negocio, la propiedad y la comercialización<sup>65</sup>.

Se desarrolla así, una dinámica de desarrollo que hace saltar las fronteras y que además obliga a la sociedad a unirse ante la amenaza global. En consecuencia, la sociedad del riesgo dispone de nuevas fuentes del conflicto y del consenso. Beck ofrece una única solución para resolver los problemas como los derivados del medio ambiente, que son las discusiones y acuerdos internacionales. Solución que queda maquillada por una “cosmética del riesgo” que no profundiza en la raíz de los problemas, legitimando la visión más apocalíptica de Luhmann que no ve posible la conciliación de los múltiples conflictos de intereses en su sociedad moderna diferenciada y policéntrica.

### *2.1.2 Riesgo de desastre: una visión desde las ciencias naturales, técnicas, de la psicología y sociales*

#### *2.1.2.1 La investigación académica sobre el riesgo de desastres*

Ya se comentó en el apartado anterior que la selección de una perspectiva teórica para el estudio y manejo del riesgo, entraña un riesgo y un sesgo en sí mismo que afectará el efecto previsible del riesgo a tenor de los intereses de quienes lo definen y manejan. La noción dominante de riesgo ha ido mutando de acuerdo a los intereses de los diversos grupos y la presión que desde los años 60 ha ejercido la opinión pública.

La investigación académica acerca del riesgo de desastre difiere y no debe confundirse con la investigación académica sobre desastres. El principal matiz entre ambas concepciones viene marcado

---

<sup>64</sup> Valores impuestos por gobiernos y legitimados por la ciencia, que aunque quieren evitar lo peor, conceden al mismo tiempo “carta blanca” para envenenar un poco. Las legislaciones actuales no buscan impedir el envenenamiento u otros daños colaterales que produce la sociedad moderna, sino que trata de legislar el nivel permitido y aceptable de envenenamiento (Beck: 1998: 72).

<sup>65</sup> La “sociedad del riesgo” (al igual que la “sociedad de consumo”) no solo produce y difunde riesgo, también genera nuevas oportunidades de mercado y negocio. Por tanto, se generan nuevos conflictos entre quienes están afectados por los riesgos y quienes se benefician de ellos.

por la dimensión temporal. Mientras que la investigación sobre desastre se ha centrado en el estudio de las emergencias, crisis, desastres o catástrofes tanto desde la perspectiva de las ciencias naturales, técnicas o psicosociales; la investigación del riesgo de desastre focaliza la atención en los factores inciertos que pueden provocar daños o consecuencias inesperadas e indeseadas en las personas.

La reflexión estrictamente académica sobre el riesgo de desastre comenzó en la década de los años 60 del siglo XX, vinculado con los potenciales riesgos que la nueva energía nuclear de entonces podía transmitir a la población y al medio ambiente. No obstante, ya desde los años 20 de aquel siglo, comenzaron a aparecer textos en las ciencias naturales, técnicas, psicológicas y sociales que si bien estaban centrados en los eventos catastróficos, se irían creando conceptos y modelos cada vez más complejos que darían lugar a hipótesis y pronósticos sobre posibles riesgos de desastres

Hoy día conviven los diversos enfoques teóricos que abordan los riesgos de desastres, visiones cargadas de valores que se solapan y pueden llegar a contradecirse, dificultando el trabajo social –y también en otras áreas técnicas- en aras de reducir el número de desastres. Autores como Wilches-Chaux (2010) o Maskrey (1993) reclaman la construcción de un *corpus* teórico de amplia aceptación que permita trabajar desde diversas disciplinas en la misma dirección.

A continuación se describen brevemente los cuatro principales enfoques científicos que abordan el riesgo de desastres: la perspectiva de las ciencias naturales, técnicas, de la psicología y sociales.

### A) Perspectiva de las ciencias naturales

Ya se comentó anteriormente que las primeras reflexiones teóricas derivadas de una obvia preocupación social a cerca de los desastres estaban referidas a los eventos físicos desencadenantes de tales situaciones, dígame ciclones, huracanes, erupciones volcánicas o terremotos. Es lógico, por ello, que los primeros estudios académicos sobre desastres estuvieran dominados por los aportes de las ciencias naturales, que denominaban “desastre naturales” a los eventos generadores de tales situaciones.

Desde este prisma, los estudios se orientaron en conocer en profundidad los procesos geológicos, meteorológicos o hidrológicos generadores de tales situaciones desastrosas. Geólogos y meteorólogos se esforzaron en tratar de determinar la ubicación de su origen, intensidad, magnitud, frecuencia y causas naturales de su formación con el fin de poder anticiparse a su aparición y prevenir o atenuar los desastres.

La exclusiva mirada a los desastres desde la óptica natural, resulta reduccionista al inscribirse en el paradigma positivista que entiende los desastres como eventos inevitables y no previsibles que alteran las estructuras sociales, según Almaguer (2008:9), dejando además al margen cualquier responsabilidad social y política en los desastres.

Esta perspectiva aparentemente superada, sigue vigente en la mayoría de los discursos sobre reducción del riesgo de desastres y desastres. Es frecuente y plenamente aceptado escuchar expresiones como el “impacto de un desastre” o “los daños causados por el desastre” que evidencian el paralelismo conceptual entre el desastre y los peligros naturales que lo desencadenan, olvidando y obviando los factores de vulnerabilidad que al interactuar con dichos elementos físicos producen el desastre. Esta confusión conceptual no ayuda a generar una conciencia de riesgos (los desastres se representan como acontecimientos inevitables) y crea confusión a la hora de imputar responsabilidades.

### *B) Perspectiva de las ciencias técnicas*

El desarrollo técnico que supuso el capitalismo industrial en la primera mitad del siglo XX, condujo a una creencia ciega en la técnica y el hecho de que la investigación estuviese relacionada con la planificación estatal, llevó a que los desastres fueran interpretados como un desafío tecnológico<sup>66</sup>.

El enfoque técnico, desarrollado a partir de los años 60, centró sus esfuerzos en la búsqueda de una mirada universalmente válida para el riesgo, con la ayuda de la cual pudieran establecerse comparaciones entre distintas clases de riesgo.

La técnica entiende que se produce un desastre cuando se da un impacto medible en la sociedad, el medio ambiente y/o la economía (Almaguer: 2008:10). Esta concepción supone el reconocimiento de la existencia de elementos vulnerables que al ser impactados por los eventos físicos externos, pueden producir desastres. Gracias a este enfoque, el riesgo de desastre comenzó a ser definido en función del peligro y de la vulnerabilidad. Así se llegó a la famosa ecuación matemática con la que Sandman en 1988 definiría el riesgo de desastre y que hoy día sigue vigente y es empleada en la mayoría de instituciones que gobiernan la gestión del riesgo. La ecuación se representa gráficamente del siguiente modo: amenaza (peligro) X vulnerabilidad (elementos vulnerables) = RIESGO DE DESASTRE

Para la técnica, sobre la amenaza no se puede intervenir directamente<sup>67</sup>, por lo cual reducción de desastres = reducción de riesgos de desastres = reducción de vulnerabilidad; por ley transitiva:

**Reducción de desastre = Reducción de vulnerabilidad**

Si la reducción de desastres supone la reducción de vulnerabilidad, los modelos creados desde este enfoque, consecuentemente, son modelos conceptuales que incorporaron la vulnerabilidad y la intervención sobre ella como elementos claves para reducir los desastres. El objetivo de sus estudios,

<sup>66</sup> “No estaremos conformes hasta no haber construido un muro en el Atlántico, desde Maine hasta México” (Burto en Da Cruz, 2010: 25). Esta frase de un funcionario norteamericano afectado por las constantes inundaciones de la costa oriental de Estados Unidos ilustra perfectamente la fe ciega en la técnica.

<sup>67</sup> Hoy día, existe un amplio grupo de autores como Wilchex-Chaux, Allan Lavell e incluso la propia EIRD que defienden la intervención sobre la amenaza. Así por ejemplo, detener procesos como la deforestación, contribuye simultáneamente a reducir la vulnerabilidad y a disminuir la incidencia de eventos físicos extremos, igualmente ocurre con el trabajo sobre la reducción de emisiones de gases invernadero que contribuye a reducir el calentamiento global.

se ha focalizado en el diseño de medidas estructurales para mitigar los daños causados por eventos naturales extremos.

Durante ese momento histórico de expansión tecnológica, fue también decisivo para la gestión de los desastres “la revolución de las comunicaciones”, como la aviación y los medios de comunicación. Con ella, la ayuda llegaba más rápido a las poblaciones afectadas, los fuertes eventos físicos golpeando una región podían verse casi en directo por la televisión, así como sus efectos sobre el territorio, la gestión del desastre y la ayuda que los gobiernos ofrecían a los damnificados. Esto generó mayor conciencia social sobre los riesgos, aumentando la presión pública ante la nueva situación mundial televisada del riesgo de desastres.

Incuestionablemente, la perspectiva técnica aportó elementos muy enriquecedores en el desarrollo de *uncorpus teórico* que dé cuenta del estudio del riesgo de desastres. La técnica supera la mirada reduccionista del enfoque de las ciencias naturales al fijar su objeto de estudio en el impacto de las amenazas y sus efectos y no únicamente en el evento físico en sí. Si bien, se siguen considerando las amenazas naturales como las principales causantes de los desastres, mientras que el concepto de vulnerabilidad está utilizado solamente para explicar el daño, las pérdidas y otros efectos (Almaguer, 2008:10). Otra contribución significativa del enfoque es que ya reconoce la existencia de responsabilidades físicas y políticas para evitar las pérdidas, aunque todavía no considera el grado de distribución del daño entre la población dañada (López Luján y Cerezo 2000: 67).

Actualmente, el optimismo tecnocrático ha sido cuestionado -aunque indudablemente (y necesariamente) continúa teniendo gran fuerza en la gestión y reducción del riesgo, constituyendo el punto de partida para la evaluación del riesgo- y la investigación sigue creciendo y se diversifica. La tendencia predominante en el mundo académico está centrada en los estudios en la vida cotidiana y se subrayan los aspectos ecológicos.

### C) Perspectiva de las ciencias de la psicología

Históricamente, los primeros estudios sociales sobre riesgos de desastre tuvieron un enfoque psicosocial, aunque se priorizaba la mirada hacia el individuo.

El canadiense Samuel Henry Prince realizó en 1920 el que se considera el primer estudio social empírico de los desastres, cuyos resultados los plasma en su libro *Catastrophes and Social Change*, (Da Cruz, 2010: 24). Prince analizó cómo eran las reacciones de la población ante desastres, los procesos psicosociales acontecidos a raíz de la explosión de un barco cargado de municiones y recomendó algunos principios fundamentales para prevenir desastres y evitar situaciones riesgosas.

Después de la Segunda Guerra Mundial se realizaron investigaciones sobre los efectos sociales de los bombardeos sobre Japón y Alemania y así surgió la primera generación de estudiosos sistemáticos

sobre desastres, centrados principalmente en la respuesta social a los desastres. La observación de las diferentes respuestas individuales ante emergencias, llevó a abrir un nuevo campo científico estrictamente psicológico que diera razón de los sesgos en las actitudes de los individuos ante un riesgo que generan respuestas erradas.

El enfoque psicológico entiende que la percepción individual del riesgo está distorsionada por propiedades subjetivas que dependen de las representaciones cognitivas<sup>68</sup> de los individuos. Desde esta perspectiva, interesa el estudio de las variables que influyen individualmente sobre la percepción y valoración del riesgo, tratando de entender las formas en que las personas evalúan el riesgo en situaciones particulares, el llamado “riesgo subjetivo” y que puede dar lugar a decisiones irracionales sobre su aceptabilidad<sup>69</sup> y respuestas inadecuadas.

Durante la década de los 70, el estudio social del riesgo de desastres y de los desastres a fue desligándose de la mirada psicológica y desarrollando un corpus propio que se pasa a sistematizar -o más correctamente expresado a abreviar- a continuación, sin pretensión lógica de mencionar todas las corrientes sociales que han abordado el objeto de estudio.

#### *D) Perspectiva de las ciencias sociales*

En los orígenes del análisis social de los desastres como campo de investigación, se reconocen los trabajos pioneros del geógrafo Gilbert F. White en Estados Unidos a partir de 1940. Sus estudios (1945) subrayaron la idea de que los desastres<sup>70</sup> tienen causas humanas y no solo naturales y enfatizó la idea de que la percepción social de los peligros influye en la toma de decisiones de las comunidades para que su medio sea más seguro. Su trabajo fue inspirador de los estudios que proliferaron en los sesenta sobre medio ambiente y forzó a adoptar nuevas directivas para la acción política y social.

Cuando la conciencia acerca de los conflictos ecológicos (de los cuales muchos veían en los desastres una clara señal) aumentó en la sociedad, a finales de los 60 y a lo largo de los 70, sociólogos y sociopsicólogos europeos profundizaron en los resultados reveladores de White y se interesaron en el estudio de la vulnerabilidad ante desastres y en el análisis de las respuestas sociales e institucionales ante los mismos.

---

<sup>68</sup> Las representaciones cognitivas suponen un estado mental de agentes individuales (riesgo percibido), con probabilidades subjetivas y grados de aceptabilidad que dependen de una serie de variables contextuales vinculadas a estados de creencias o disposiciones comportamentales del agente (López Luján y Cerezo, 2000: 69).

<sup>69</sup> Algunos resultados interesantes sobre la aceptabilidad de riesgos se obtuvieron a partir de las investigaciones del equipo de Slovic y que López Luján y Cerezo recogen en su libro *Ciencia y Política del Riesgo* (2000). Algunos elementos identificados que aumentan la aceptabilidad del riesgo son: la voluntariedad a su exposición, control de las consecuencias, la familiaridad, proximidad en el tiempo y en el espacio, la compensabilidad, el potencial catastrófico del mismo, consideraciones de los individuos, sociales y confianza en los expertos/legisladores (Slovic, en López Luján y Cerezo (2000: 70).

<sup>70</sup> White llegó a la conclusión que las canalizaciones -pensadas para proteger a la población- posibilitaron asentamientos en terrenos riesgosos, este fue el motivo de que aumentarían los desastres.

En esta época surgió también y fue fundamental, la teoría crítica social que ponía al descubrimiento el concepto “límite” (Da Cruz, 2010:26). Los límites del supuesto “crecimiento eterno” comenzaron a sentirse, las diferencias entre los países ricos y pobres se agudizaron y la noción de progreso adquirió un tono cada vez más dudoso. Las hiperbólicas diferencias anormales comenzaron a ser concebidas en relación a la normalidad vigente. Se comprobó que el mismo desastre podía ocasionar desastres totalmente diferentes de acuerdo a diversos factores de la zona afectada y se evidenció la relación directa entre calamidad y pobreza<sup>71</sup>. Los factores antrópicos son los principales responsables causantes de los desastres, lo que deviene en la introducción de un elemento clave a la hora de reducir el riesgo de desastre: lo cultural.

Algunos autores críticos de esta perspectiva (Maskrey<sup>72</sup>,1998, y Almaguer, 2008) consideran que los modelos teóricos desarrollados desde la perspectiva social, han subrayado de manera tan intensa las causas “sociales” de los riesgos, que en ocasiones descuidan las amenazas y las interrelaciones entre éstas y los elementos vulnerables de un territorio. Por lo que proponen un enfoque holístico interdisciplinar del riesgo que permita incorporar los aciertos desarrollados por las ciencias naturales, técnicas, psicológicas y sociales. Escenario ideal pero difícilmente conciliable, debido a los conflictos de intereses que surgen de cada sistema.

Actualmente, la sociología del riesgo es una de las derivaciones más importantes de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann (1998). “En la antípoda del enfoque técnico, encontramos el sociológico” (López Cerezo y Luján: 2000: 72). Desde la perspectiva sociológica, el riesgo son construcciones sociales que dependen de factores socioculturales vinculados a estructuras sociales dadas. Dicho tautológicamente, el riesgo es lo que la sociedad considera como riesgo, es por tanto, una invención, un esquema de observación característico de nuestro tiempo. El riesgo es ante todo un modo de hablar, un lenguaje y por tanto, un instrumento de análisis. Desde esta perspectiva, el riesgo es un término construido para observar y afrontar la incertidumbre de un daño.

### D) Perspectiva Latinoamérica sobre el riesgo de desastres

En 1984 se realizó en Bolivia el primer seminario multidisciplinario en Latinoamérica sobre calamidades naturales. Este *workshop* marcó el inicio de un fuerte interés académico y administrativo en la región. Se señaló la necesidad de un abordaje multidisciplinario para afrontar la cadena causal

---

<sup>71</sup> En 1972 el ciclón Agnes causó en Estados Unidos 12 muertes. Sin embargo, el ciclón del monzón con fuerza similar al anterior, causó en Bangladesh en 1970, 225.000 víctimas mortales. Ambos ciclones tuvieron una intensidad similar y afectaron a asentamientos en zonas riesgosas.

<sup>72</sup> Maskrey (1998) propone un modelo que denomina “escenarios de riesgo” donde las relaciones dinámicas entre vulnerabilidades y capacidades, peligros y oportunidades, mitigación y sobrevivencia pueden ser caracterizadas como escenarios de riesgo en el contexto de una determinada unidad social. En el modelo propuesto por Maskrey, las amenazas o peligros están ubicadas en la confluencia de los procesos sociales y naturales.

pobreza-deterioro-desastre y para planificar la prevención; asimismo, se expusieron las características que describían el modo de tratar la temática en la región<sup>73</sup>, con la intención de ser más efectivos y justos en la respuesta.

No cabe duda, que a partir de 1992 con la creación de La Red de Estudios Sociales en la Prevención de Desastres en América Latina (LA RED<sup>74</sup>) el estudio social de los riesgos de desastre y los desastres en la región tuvo un impulso incuestionable. Dicha entidad se enriqueció con la apertura en 1999 de la Oficina Regional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y secretariado de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). Desde entonces, LA RED en colaboración con la EIRD han promovido un gran número de investigaciones, desarrollos técnicos, seminarios y capacitaciones en el área de los desastres, constituyendo la colección de estudios y debates más completa que probablemente exista sobre el tema, desde una perspectiva social y publicada en español<sup>75</sup>.

El análisis de los discursos en Latinoamérica sobre desastres, como en el resto del mundo, arroja luz sobre la interpretación dicotómica que coexiste en la relación desastres / sociedad. La tesis de la transición (O’Riordan, en Da Cruz, 2010: 27) alude al estado previo necesario al desarrollo en que se encuentran los países emergentes. Según ésta, los países a la hora de realizar planificación física deben tener en cuenta los riesgos para prevenirlos. En oposición, para los partidarios de la tesis de la vulnerabilidad (O’Riordan, en Da Cruz, 2010: 27 cf), los riesgos son una forma de desarrollo capitalista que empeora las condiciones de los países más pobres y así los deja expuestos involuntariamente a los desastres. Sus defensores no desechan el uso de la tecnología siempre que se adecue a esa realidad.

La tesis de la vulnerabilidad entiende que los desastres son el resultado de la ruptura del equilibrio entre la naturaleza y el hombre, expresada en la incapacidad de adecuarse la sociedad a su entorno. Tal consideración constituye hoy en día una línea de investigación de características multidisciplinarias con una fuerte presencia entre los profesionales de las Ciencias Sociales en América Latina<sup>76</sup> que promueven la idea de que los desastres son “problemas no resueltos del desarrollo” (Beltrán, 2003), en tanto la vulnerabilidad no es una variable exógena sino que por el contrario está fuertemente anclada en elementos estructurales inherentes a modelos de desarrollo. Para los defensores de esta corriente, la vulnerabilidad es un concepto de gran complejidad que debe estudiarse en un contexto amplio que

<sup>73</sup> Priorizaba la respuesta rígida y vertical; las víctimas se consideraban de modo pasivo y las ayudas apuntaban a respuestas a corto plazo (PAHO, 1984)

<sup>74</sup> <http://www.la-red.org/>

<sup>75</sup> Con autores como Allan Lavell, Ben Wisner, Álvaro Solano, Omar Cardona o Gustavo Wilchex-Chaux.

<sup>76</sup> Interpretación que no siempre es tomada en cuenta en las prácticas políticas de los que trazan y diseñan las políticas de gestión del riesgo.



comprenda los aspectos humanos, socioculturales, económicos, ambientales y políticos vinculados con las desigualdades sociales basadas en la edad, el género y los recursos económicos entre otros.

Si bien es cierto que desde la creación de LA RED se ha avanzado considerablemente en los estudios sociales sobre el tema, la realidad del continente evidencia que no se ha variado lo suficiente en el ámbito político y técnico-profesional.

### 2.1.2.2 Interpretaciones ideológicas sobre el concepto de desastre que influyen en la noción de riesgo de desastre

La controversia generada entre los dos grandes pensadores de la Ilustración francesa, Voltaire y Rousseau, consecuencia del terremoto de Lisboa ocurrido en 1755, ilustra la reiterada dialéctica desastres / sociedad y la doble ideología latente en la concepción del origen de los desastres. A las reflexiones filosóficas y de lamento de Voltaire (1775) que encontraba incapaz de concebir la existencia de un Dios omnipotente y bondadoso que hubiera castigado con tanta severidad y dolor una ciudad entera. Jean-Jacques Rousseau (1776) extrañado por su pesimismo contestó afirmando que Dios no era el responsable de haber colocado hacinadas las casas en Lisboa (Apeiron: 1997).

La postura de Voltaire ilustra la posición más tradicional que entiende el desastre como una ruptura en la normalidad, y es consecuencia de las fuerzas físicas o de la ira de los Dioses, según Voltaire. Por el contrario, las reflexiones de Rousseau, vislumbran una posición más moderna que considera la intervención humana como parte causante del desastre ocasionado. Esta doble interpretación ante una situación desastrosa se mantiene todavía hasta nuestros días.

Existen diversas aproximaciones a la noción de desastres merecen la pena examinar pues cada una de ellas encierra una visión de desarrollo de aquellos que ostentan el poder en un momento histórico determinado. Así por ejemplo, la dificultad y desacuerdo para definir el término, en un primer momento, llevó al vano intento de cuantificarlo<sup>77</sup>, tal y como se medía el desarrollo siguiendo indicadores meramente económicos. Más adelante se puntualizó que el evento causante del desastre debía ser de carácter súbito, violento y de acción temporal limitada. Estos rasgos que todavía se mantienen en algunas nociones de desastre, dejan fuera algunos desastres larvados como las sequías prolongadas que pasan a considerarse como “normales” y por tanto, fuera del amparo y la asistencia a emergencias. Con este supuesto, autores como José da Cruz (2003: 22) y Carmen D. Almaguer (2008),

---

<sup>77</sup> Se estableció que un daño que superara una cierta cantidad de dólares, podía suponer un desastre, o que un evento que causara un determinado número de víctimas mortales era considerado como desastre. Ambas consideraciones eran inconsistentes pues la irrupción de una casa en los países ricos podía ser considerado un desastre, mientras que el colapso de diez casas en una zona rural de algún país pobre, podía no llegar al daño de dólares estipulado para considerarlo desastre.

traen a colación el gran problema de las definiciones hegemónicas que radica en el corte que supone la relación entre normalidad –desastre.

Partiendo del binomio normalidad/desastre, Da Cruz (2003: 33 y ss.) sintetiza las dos principales interpretaciones de desastre que coexisten hoy día fruto de las múltiples definiciones del término de desastres. En las definiciones hegemónicas, muertes súbitas, prematuras y violentas, hambre, enfermedades y/o miserias son consideradas desastres únicamente cuando son causadas por un evento súbito que interrumpe la cotidianidad. Las personas que comparten en su vida diaria la suerte de las víctimas de los desastres, son marginados de la sociedad, consecuencia del desarrollo y forman parte del conjunto de la normalidad que supone la sociedad moderna. Visto desde esta perspectiva la vida de los marginados o “*sintechos*” pueden compartir rasgos desastrosos, es decir, desastre y normalidad se entrelazan en una relación dinámica. Decidir que una situación es desastrosa pero que otra similar no lo es, depende de la visión y concepto de desarrollo del definidor, lo que conduce a una situación de hipocresía y discriminación que permite a las autoridades diferenciar entre damnificados y “mártires” o “excluidos sociales” y de este modo, brindar ayuda a solo una parte de la población, víctima del “desastre”.

La visión dominante del desastre busca sus causas en el entorno físico y de ahí proviene la calificación del desastre como “natural”. Si la relación es considerada de un modo estático, dicotómica entre dos mundos separados sin lazos entre sí, un desastre es un corte total en la normalidad, un paso a otro estado. Encarar este quiebre en el acontecer supone reconstruir la normalidad preexistente con la mayor brevedad, tal vez perfeccionada con planes de prevención, mejoras de infraestructura o redes de alerta temprana, tareas para expertos. La investigación está al servicio de la acción y se realiza normalmente por encargo. Organizaciones verticales y expertos son los encargados de poner en práctica sus resultados. Debido a que la investigación tiene como objetivo la previsión, el control y el manejo de situaciones extraordinarias, dominan en ella científicos naturalistas e ingenieros y los aspectos sociales e históricos son poco relevantes.

La interpretación alternativa acentúa el papel de las modificaciones del entorno originadas en la praxis social, con la convicción de que los desastres son “obra del Hombre”, por consiguiente, un desastre es un problema social. Esta mirada entiende que el binomio normalidad – desastre es una relación dinámica entre dos parte de un todo. Bajo este prisma, el desastre es resultado del desarrollo social en el lugar afectado y es la muestra de un conflicto entre la sociedad y los agentes naturales o tecnológicos presentes. La recuperación implica cambios sociales profundos a nivel estructural para reducir los riesgos y la vulnerabilidad. Esta segunda visión no niega el carácter extraordinario que en ocasiones acontece en los desastres, pero acentúa el papel de la normalidad en su ocurrencia.

Los desastres son acontecimientos multifacéticos, difícil de tratar exclusivamente de modo tecnocrático. El cambio en esta relación dinámica debe orientarse en la búsqueda de una realidad social, basada en un verdadero enfoque de derechos humanos. Entre ellos cabe destacar, siguiendo a Da Cruz (2003: 29) **el derecho a un entorno adecuado**.

En la Tabla 2, Da Cruz resume los dos puntos de vista divergentes que coexisten en el concepto de desastre. Remarcar e identificar esta diferenciación ideológica latente en las múltiples aproximaciones del término “desastre”, permite entender el enfoque dominante en las políticas de prevención, asistencia y reconstrucción<sup>78</sup> y probablemente<sup>79</sup> afectará a la gestión de dichas políticas de reducción de desastres.

**Tabla 2. Paradigmas sobre concepto de desastres**

	VISIÓN DOMINANTE	VISIÓN ALTERNATIVA
Definiciones y explicaciones se originan en...	...la geofísica	...el contexto socioeconómico y ambiental
La ciencia es...	...objetiva, libre de valoraciones.	...un producto de la praxis social
La sociedad es...	...homogénea	...rica en variaciones
La normalidad es...	...productiva, estable, ordenada, una abstracción mítica	...cambio, conflictos, una totalidad, una realidad concreta
Los desastres son...	...acciones extremas de la Naturaleza o el hombre, lo inusual, resultado de la falta de conocimientos y planificación	...acciones del desarrollo en conflicto con el ambiente, sucesos periódicos y específicos, resultado de falta de poder y recursos
La vulnerabilidad es...	...pérdidas en vidas o en elementos en situaciones de riesgo en escala de 0 a 1	...exposición al riesgo y capacidad de recuperación
La recuperación es...	...asuntos para expertos, una manera de volver al estado anterior pero mejorado con sistemas de alarmas y obras ingenieriles	...controlada por los habitantes, un nuevo desarrollo más democrático y anclado localmente
El subdesarrollo es...	...un paso necesario hacia el desarrollo	...un estado de marginación

Fuente: Elaboración propia a partir del esquema de Da Cruz (2003: 32)

### *2.1.3 Aportaciones conceptuales desde las ciencias sociales para un mayor conocimiento del riesgo de desastre y su conexión con la comunicación*

Hay que destacar las aportaciones de cinco campos conceptuales, de carácter transversal, que han contribuido desde las ciencias sociales a un mayor conocimiento del riesgo en términos de su proceso de construcción, según Althaus (en Farré y Gonzalo, 2009: 120). Estos campos son: la percepción, la confianza, la incertidumbre (López y Luján, 2000), la gobernabilidad y la comunicación. Farré y

<sup>78</sup> Para José Da Cruz (2003: 29), la primera acción que debería desarrollarse es cambiar la comprensión de la relación entre normalidad y desastre en búsqueda de una visión totalizadora que no separe estos dos aspectos de la relación entre cultura y naturaleza. Tarea, por su parte, que debería ser asignada a la comunicación.

<sup>79</sup> Se remarca intencionadamente esta incertidumbre pues como se verá a lo largo de dicha tesis doctoral, las contradicciones entre políticas y su gestión son muy frecuentes.

Gonzalo (2009: 121) parten desde la percepción del riesgo, como primer escalón en la construcción del riesgo, y se desemboca en el proceso de comunicación, incorporando entre medias los estadios de la confianza, la incertidumbre y la gobernabilidad. Existe una compleja relación, advierten los autores, según la cual para obtener conocimiento sobre la percepción del riesgo se debe intervenir en los mecanismos de construcción de la confianza que, a su vez, se encuentran interferidos por la exigencia de la gestión de la incertidumbre y del reconocimiento en el reparto de responsabilidades conducente hacia la gobernabilidad del riesgo a través del diálogo social y democrático. En el último eslabón de la cadena, la comunicación del riesgo se constituye como un campo de estudio capaz de acometer todo el proceso en su conjunto teniendo como objeto de estudio el riesgo comunicado e incidiendo en los diversos niveles de análisis -desde el más personal y emocional hasta el macrosocial de la opinión pública-. A continuación se examinan los elementos intermedios -confianza, incertidumbre y gobernabilidad- y el rol que la comunicación juega en cada uno de ellos; la percepción del riesgo y la comunicación, se verán con mayor detenimiento en el último apartado del presente capítulo.

### *Confianza y credibilidad*

La confianza es un elemento que intercede directamente en la interacción entre confianza, la percepción del riesgo y la actitud hacia un determinado riesgo. Los argentinos Carmelo Polino y María Eugenia Fazio (2009) concluyen en sus investigaciones que para el mejoramiento de la gestión del riesgo, es necesario comprender el valor de la comunicación como mecanismo de fortalecimiento en la construcción de la confianza pública y los procesos democráticos y no como herramienta que permite solucionar una controversia dada.

Es innegable la función que tiene la comunicación como potenciador de la confianza entre actores. Los autores argentinos se centran en la comunicación en el momento de la crisis o el desastre. Esta investigación realza el valor de la comunicación, el cual va mucho más allá del momento preciso del desastre, es lo que Beltrán (2005) denomina “la conducta reacción” y que atiende principalmente a las consecuencias de los desastres. La confianza trabajada o ganada desde una lógica preventiva -es un proceso largo- ayuda a que la comunidad participe y se movilice adecuadamente ante una emergencia, desastre o crisis.

El profesor Enrique Gil Calvo (2003) señala la importancia de la confianza para la seguridad y el orden público y la tendencia hacia la desautorización institucional en la que se vive inmerso en los países capitalistas. Autores como Francis Fukuyama (1999) subrayan la importancia de la autoridad institucional como base constitutiva de la confianza pública, en tanto que condición necesaria y suficiente del orden y la seguridad: la autoridad de gobernantes y funcionarios, de jueces y policías, de maestros y médicos, de padres y madres de familia... Antaño las “fuerzas vivas” de la comunidad

eran respetadas porque poseían gran autoridad moral. Pero en la actualidad, como consecuencia de su privatización impulsada por la globalización, esas *fuerzas vivas* han quedado desautorizadas. Y cuando su autoridad se pierde, también desaparece la confianza pública en las instituciones normativas.

El geólogo Ben Wisner (2001) tras el paso del devastador huracán Michelle que dejó en Cuba un saldo de cinco muertos, señaló la necesidad de un estudio sobre el papel de los gobiernos en la reducción de desastres. Él propuso 12 elementos claves de un buen ejercicio de gobierno para la reducción del riesgo. Tras la cohesión y solidaridad social Wisner indica la relación de confianza entre el gobierno y la sociedad civil como uno de los elementos más importantes en la reducción del riesgo.

La credibilidad y la confianza entre las instituciones gubernamentales y las comunidades reducen el grado de incertidumbre, el cual constituye otro campo fundamental que interactúa desde las ciencias sociales en el concepto de riesgo de desastre.

### *La incertidumbre*

La incertidumbre es definida por el mexicano Rodrigo González (2008) como el resultado concomitante de la existencia de un riesgo, es un estado asociado a la existencia de un riesgo. El profesor José Luis Piñuel (2006) afirma que la “certidumbre/incertidumbre es una meta-representación sobre los conocimientos disponibles por los sujetos; es decir, es una representación que establece la “confianza” o la “seguridad” sobre representaciones de objetos, situaciones, acciones... Si se confía en estas representaciones, hay certidumbre, si se desconfía, hay incertidumbre. Esta representación se establece socialmente por la credibilidad que se le atribuye a los discursos que se tornan vigentes atendiendo a su forma de expresión, a su método de revisión y a la autoridad de quienes los garantizan”. En un momento en que autores como Beck (2002), Luhmann (1998), Douglas (1996) o Bauman (2001) han hecho énfasis sobre el problema histórico que comporta la noción de riesgo y sus implicaciones en el desarrollo de las sociedades modernas, se vuelve imprescindible estudiar los contextos que contribuyen a la construcción social de diversas formas de incertidumbre. Entre ellas, diría Gil Calvo (2003) el papel de los medios de comunicación, que debido a la competencia informativa, están interesados en sembrar incertidumbre ante los hechos, para que se conviertan en noticia.

Añadimos a los aportes de Gil Calvo (*Ibíd.*) que la agenda mediática ofrece una gran cantidad de información, desorganizada y caótica que convierte a ésta en desinformación y por lo tanto en un mecanismo más de generación de incertidumbre, según la premisa de Crovi y Lozano (2005, 2010) que “a mayor cantidad de información, mayor incertidumbre”.

Todo ello evidencia que si bien los medios de comunicación son imprescindibles para la seguridad pública por su incuestionable poder e influencia social, existen otras formas de comunicación como la que se desarrollan a nivel barrial con un extraordinario potencial para construir procesos de cambio

social, a partir de la comunicación y el diálogo cara a cara o dirigido a pequeños grupos de personas. En este nivel la cercanía entre las personas potencia los lazos familiares, la cohesión social y la solidaridad entre vecinos así como la confianza y la credibilidad, elementos que reducen el riesgo de desastre.

### *Gobernabilidad*

El diálogo social y democrático conduce hacia la gobernabilidad del riesgo. La participación pública y la implicación de los interlocutores sociales se convierten en la única manera de construir un diálogo entre iguales mediante el cual superar tanto las brechas como la crisis de confianza hacia las instituciones responsables de la producción, gestión y comunicación del riesgo. En esta visión democrática se aleja de las cuestiones prácticas que caracterizan el discurso occidental, como qué tipo de comunicación efectiva debe establecerse para con los distintos públicos, cómo influir en sus visiones [...]. Contrariamente, la cuestión ahora remite a la vulnerabilidad, la igualdad, la justicia de los distintos grupos e individuos o a su exclusión respecto al proceso de toma de decisiones en relación a los riesgos que afectan a su comunidad (Bostrom y Löfstedt en Farré y Gonzalo, 2009: 123).

Gustavo Wilches-Chaux acerca de la cuestión de la gobernabilidad y el compromiso político de los ciudadanos opina que actualmente se abusa de términos como “democracia”, “libertad” y “seguridad”, y que por ellos se hace necesario profundizar más en el sentido de todas estas palabras y conceptos. La conclusión del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la que se afirma que “la información empírica encontrada, los resultados de la encuesta de opinión pública y las opiniones de diversos líderes políticos registradas en el Informe coinciden tanto en la necesidad de reconocer que la región vive un momento de inflexión y de crisis, como en la de valorizar el sentido de la política, es decir, su capacidad de crear opciones para promover nuevos proyectos colectivos viables. En el corazón de tal confluencia está instalado el fortalecimiento de la ciudadanía” (Wilches-Chaux, 2006). En la Red de Estudios Sociales sobre Desastres que fundó el especialista colombiano en gestión del riesgo, juntos con otros expertos de la región, se adopta la definición de los desastres como “problemas no resueltos del desarrollo”. La capacidad para resolver esos problemas depende de la capacidad para transformar las relaciones entre las comunidades humanas y los ecosistemas de los cuales formamos parte o con los cuales sostenemos cualquier tipo de interacción.

Para lograrlo, se necesita transformar la sociedad, lo cual parte de la capacidad para reflexionar sobre la manera como desempeñamos nuestro propio papel –o nuestros distintos papeles- en la sociedad. Desde nuestro papel como padres o madres de familia, como patronos o trabajadores, como docentes o como estudiantes, como funcionarios y funcionarias del Estado o como ciudadanos y ciudadanas. Y claro, como periodistas y comunicadores sociales. (Wilches-Chaux, 2006). La gestión participativa

del riesgo es una actividad política. Y proporcionar de manera oportuna y adecuada la información que la hace posible, es un compromiso político.

La capacidad de impulsar cambios a partir de la capacidad de reflexionar es lo que constituye la condición de seres políticos a las personas. Es lo que Paolo Freire llama la politicidad de la educación, es decir, la esencia intrínseca de la actividad educativa es su condición política. La comunicación en tanto actividad educativa, debe propiciar las condiciones necesarias para formar individuos que promuevan el cambio social a partir de las conclusiones de sus reflexiones. Agencias como UNICEF (2006) admiten la importancia de unir la ética, a la política y la educación en la labor de transformación social.

## **2.2 Políticas públicas, gestión de reducción del riesgo de desastres (GRD) y comunicación**

### *2.2.1 Necesidad de una política de prevención de desastres y de reducción de la vulnerabilidad*

Con el nombramiento del Decenio Internacional de para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) de las Naciones Unidas entre 1990 y 1999, proliferó un gran número de congresos, seminarios y “cumbres” sobre documentos técnicos y pronunciamientos políticos para abordar la cuestión de los desastres.

En los países latinoamericanos se avanzó en el diseño de métodos para reducir los riesgos de desastres y se lograron progresos sustanciales en relación con el conocimiento y monitoreo de las amenazas y la identificación de sus vulnerabilidades. Sin embargo, el avance en la aplicación de medidas preventivas y su mitigación ha encontrado todo tipo de obstáculos.

Desde la evaluación de seguimiento del DIRDN que tuvo lugar en Yokohama en 1994 se propuso reiteradamente y se acordó formalmente actuar en todo lo posible antes de que los desastres ocurrieran, ya que la triste realidad demostraba continuamente la onerosa eficacia de los mecanismos puramente reactivos. Si bien, casi todos los países poseen normas dirigidas al manejo de las emergencias, casi todos ellos carecen de disposiciones preventivas. La organización institucional atiende los momentos de crisis y sin embargo los aspectos relacionados con la prevención y reducción de vulnerabilidades apenas se contemplan en planes, programas y proyectos de desarrollo y no se aportan recursos suficientes para manejar las causas reales y profundas de los riesgos.

Nuevamente en la Conferencia Hemisférica del DIRDN a principios de junio de 1999 en San José se recomendaba la necesidad de que se desarrollara una cultura regional de prevención y mitigación de desastres mediante capacitación y comunicación con la participación de diferentes actores sociales.

Por tanto, se deben resaltar al menos dos importantes resultados positivos del DIRDN, aunque poco tangibles como afirma los documentos realizados por el CEPAL (2005: 28):

La convicción de que es necesario trabajar con concepto preventivo para reducir los riesgos. Esta es una tarea que debe realizarse de forma sistemática a largo plazo, ya que una disminución sustantiva de las vulnerabilidades existentes llevará décadas y generaciones.

El manejo de los riesgos no le compete solo a los organismos de socorro, sino que se trata, además, un problema de desarrollo local y nacional.

Aunque no se cuente con grandes recursos, el conocimiento científico adquirido en el tema y la capacidad técnica en el tema permite reducir buena parte de los recursos de la región (*Ibíd.*). No obstante, mientras que el propósito de prevenir los riesgos no aparezca explícitamente reflejado en los planes en planes, programas y proyectos de desarrollo, en los planes de ordenamiento del territorio y de uso del suelo y en los presupuestos de las entidades públicas, pueblos y ciudades de la región seguirán empobreciéndose cada vez que un evento geofísico extremo interrumpa su normalidad.

El control del riesgo futuro es probablemente menos oneroso en términos económicos y sociales que la reducción del riesgo existente. Prevenir supone resumidamente normar y controlar los posibles riesgos y no revertir en procesos ya consolidados en tiempo y espacio. Para ello, es fundamental contar con una sólida voluntad política puesto que la inversión económica en suceso que todavía no ha sucedido es poco rentable desde el punto de vista político y por supuesto, la implicación de la sociedad civil.

Las políticas de desarrollo pueden contribuir a la prevención de desastres de disímiles formas: medidas legales y reglamentarias, reformas institucionales, fortalecimiento de las capacidades analíticas y metodológicas, a través de la educación y la concienciación, la planificación financiera y el compromiso político. La reducción del riesgo de desastres pretende movilizar a las sociedades para que se impliquen conscientemente en su gestión y en la reducción de vulnerabilidades. Es por ello, vital que las estrategias de RRD involucren a todos los sectores vinculados a la problemática, a saber, gobiernos, organismos internacionales y regionales, sector privado, comunidad científica y afectados. Es fundamental que la población tome conciencia del riesgo y actúe para prepararse ante los desastres y reducir su impacto. Se debe aliviar el sufrimiento causado por los desastres naturales mediante la reducción de vulnerabilidad de las sociedades, la mejora de su capacidad de respuesta, el entrenamiento de las personas, la identificación de riesgos y en general, mediante medidas no estructurales con enfoques multisectoriales. Igualmente los mecanismos generados deben garantizar



que quienes padecen el riesgo puedan recurrir a la ley para protegerse de los que lo provocan, es decir, responsabilidades y obligaciones deben quedar claramente definidas<sup>80</sup>. Todo lo anterior debe integrarse en el ciclo de reducción de desastres que abarca la prevención, preparación y respuesta a la emergencia, así como la recuperación y reconstrucción, según la EIRD.

### *2.2.2 Aspectos normativos e instrumentos para la reducción de desastres*

#### *2.2.2.1 Los planes de ordenamiento territorial<sup>81</sup> y la participación ciudadana*

La reducción de la vulnerabilidad de los desastres debe seguir dos criterios interrelacionados. El primero reside en disminuir el grado de exposición a las amenazas por medio del traslado de actividades a áreas de menor riesgo. El segundo criterio consiste en crear protección mediante la interposición de defensas que reduzcan el daño que puedan causar las amenazas. El instrumento básico para abordar de manera integral ambos aspectos es el ordenamiento territorial<sup>82</sup>. Sus objetivos son la calidad de vida de la población del territorio, la prevención de desastres y la sostenibilidad. Por ello, para que el ordenamiento territorial sea eficaz, debe ser local, integral y participativo. El territorio es una realidad local, por tanto, su ordenamiento solo puede realizarse en el medio, por quienes lo habitan, lo conocen, lo padecen y lo disfrutan. Sin obviar, la función especial que desarrollan los niveles nacionales

El ordenamiento territorial concebido como política pública, se plasma en un plan que comprende diagnóstico, objetivos, políticas y estrategias, programas y proyectos, normas y mecanismos de estímulo y sanción para orientar y administrar el uso de un territorio.

Los planes de ordenamiento territorial municipal son el fundamento de los sistemas nacionales de prevención de desastres y se basan en dos principios básicos:

1. La comunidad pueda lograr una calidad de vida, un crecimiento económico y posibilidades de desarrollo sostenible óptimos.
2. Quien genera un riesgo debe responder por su mitigación y consecuencias.

La eficacia de un plan de ordenamiento territorial es proporcional al grado de consenso ciudadano que represente. Ya se ha dicho que la elaboración del plan de ordenamiento territorial debe ser responsabilidad de la administración municipal, con el apoyo de la autoridad competente en prevención y gestión del riesgo. Debe darse en la concertación entre los diferentes intereses

---

<sup>80</sup> Principio fundamental en las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

<sup>81</sup> Esta sección ha sido elaborada sobre la base de Vargas, 2002 y el documento de la CEPAL, 2005

<sup>82</sup> Siendo el territorio, el medio natural donde transcurre la vida. El ordenamiento territorial se define como la regulación de la utilización, ocupación y transformación de este espacio natural, en función del bienestar colectivo actual y futuro, la prevención de desastres y el aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles (Vargas, 2002).

económicos, sociales, culturales, étnicos y urbanísticos que coexisten en el territorio, así como con la participación ciudadana y sus organizaciones.

Para que éste se convierta en el marco de acción, se requiere de un programa de ejecución, en el que se identifiquen los siguientes aspectos:

1. Las metas anuales en cada uno de sus componentes<sup>83</sup>
2. Los proyectos y actividades destinados a lograr estas metas
3. Los responsables
4. Los recursos
5. Las actuaciones obligatorias de los diferentes agentes que ocupan el territorio
6. Los estímulos y sanciones
7. Los indicadores que permiten la vigilancia ciudadana

La participación ciudadana en la elaboración del plan estar enfocada en los siguientes aspectos:

- Definición de los objetivos
- Consulta sobre los riesgos de desastres existentes (para aprovechar la memoria colectiva sobre eventos anteriores)
- Formulación de metas
- Formulación de actividades que competen a todos los ciudadanos
- Vigilancia de los resultados

Es recomendable dar difusión al resumen del plan, para que la sociedad lo conozca, se involucre en su ejecución y evalúe su cumplimiento. El resumen debe incluir:

- Aspectos esenciales del diagnóstico
- Políticas básicas
- Metas y plazos
- Síntesis de los problemas y las propuestas en el ámbito urbano
- Normas de cumplimiento obligatorio
- Trámites exigidos

El ordenamiento territorial depende de la localidad pero sin olvidarse las relaciones ambientales, económicas y sociales de cada comunidad, con el resto del país y también del mundo. La repercusión de las pequeñas decisiones en los territorios, van mucho más allá de los límites territoriales y por ello, es fundamental atender también el entorno externo.

---

<sup>83</sup> Los componentes básicos de un plan de ordenamiento territorial pertenecen a tres categorías: general, urbano y rural. El principio rector es la integridad en un enfoque sistémico (*Ibíd.*)

Desde el punto de vista de las relaciones ambientales, las medidas tomadas en el ordenamiento territorial son afectadas y/o reforzadas por el contexto externo. El planeta, cada vez está más afectado por fenómenos naturales amplificados por ciertas conductas humanas, por ejemplo, la contaminación y la destrucción de la capa de ozono.

Igualmente las relaciones económicas de un determinado territorio con el resto del país, y de este con el resto del mundo, son decisivas. En lo que concierne a las relaciones sociales, las dificultades de integración tienen efectos significativos en el ordenamiento. La discriminación social –de cualquier tipo- coloca a los más débiles en condición de vulnerabilidad externa y dificulta el ordenamiento de los territorios que habita.

### 2.2.2.2 Instrumentos financieros para la reducción de desastres

Si se entiende que las responsabilidades de las instituciones y de las personas respecto a la generación de riesgos no son generales sino específicas, y que la premisa fundamental, como se comentó anteriormente es que quien genera riesgo debe responder por el mismo, debe existir coherencia en la respuesta financiera. Estado y gobiernos, cooperación internacional, así como el sector privado<sup>84</sup> tienen que prever en sus presupuestos recursos para la prevención y atención de emergencias.

Los recursos financieros para el manejo de los riesgos de desastres en Latinoamérica proviene principalmente de dos fuentes: los organismos multilaterales, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los presupuestos nacionales. Cada vez con más convicción, la financiación para la gestión de los desastres está ocupando un lugar fundamental en la elaboración de los presupuestos nacionales.

Los desastres por supuesto impactan duramente en las comunidades: dañan hogares, los servicios básicos pueden quedar interrumpidos y las infraestructuras cortadas; los gobiernos municipales tienen la obligación de restablecer los servicios básicos y proteger a la población para que no ocurran mayores catástrofes. Son muchos los reconocimientos y la aceptación internacional que evidencia que las medidas preventivas, mediante la preparación para casos de emergencia así como los programas de mitigación con base comunitaria, son más eficaces y económicas en términos del manejo de los riesgos de desastres. En consecuencia, lo más adecuado son los programas de prevención y mitigación dirigidos con la comunidad, junto con la existencia de instrumentos financieros que esté a su alcance. Financiar y asistir a las comunidades solamente en momentos de crisis no es una solución sostenible. Es por ello que deben reforzarse las redes de seguridad y protección social que funcionan antes y

---

<sup>84</sup> Mediante la contratación de seguros específicos y especializados, por medio de oferta de seguros o cualquier otro mecanismo.

después de su establecimiento. La preparación de la población más vulnerable para casos de desastres, propicia mayor elasticidad (y resiliencia) para enfrentar las consecuencias dañinas de los desastres. Estas redes deben vincularse a programas de empleo, salud, educación, agua y alcantarillado, previsión social para desempleados y ancianos y a fondos de desarrollo.

### 2.2.2.3 Gestión de reducción del riesgo de desastres (GRD)

La GRD, como marco de acción integral frente a la problemática del riesgo y desastre, data desde finales de los 90, en el periodo post Mitch, en Centroamérica; aunque los elementos teóricos y conceptuales que la sustentan comenzaron a configurarse con anterioridad desde los años 70, mediante los primeros desarrollos conceptuales y prácticos en torno a la noción de la vulnerabilidad social<sup>85</sup>. Su fundamento teórico fundamental se basa en el reconocimiento de que el riesgo (la probabilidad de pérdidas y daños al futuro) es producto en gran parte de un proceso de construcción social, donde procesos colectivos específicos operan para crear condiciones de exposición y vulnerabilidad frente a distintas manifestaciones físicas de los entornos, requiriendo, entonces, un proceso de gestión ligado de cerca a los procesos de gestión del desarrollo sectorial y territorial, en aras de la reducción o previsión del riesgo. Como planteamiento y práctica viene a ampliar y reemplazar las nociones e intervenciones organizadas predominantemente en torno a los preparativos y la respuesta a desastres, incluyendo la rehabilitación y la reconstrucción, y que se conocían en la región bajo la nomenclatura del manejo de desastres o emergencias y contingencias (Lavell, 2010:10).

La sociedades globalizadas de hoy día, tienen una gran dependencia a servicios e infraestructuras vitales, entre los que se incluyen el transporte, el agua, la electricidad, el gas, el alcantarillado, las instalaciones de almacenamiento y las comunicaciones.

Cada país y comunidad debe definir un plan de gestión del riesgo de desastres sobre la base de, entre otros, valoración y obtención de los recursos necesarios para la inversión preventiva, de acuerdo con los principios, estrategias y procesos de ordenamiento territorial para reducir la vulnerabilidad; la incorporación de los factores de vulnerabilidad y riesgo en el ciclo de preparación y evaluación de proyectos y programas de desarrollo; la atención en los programas de rehabilitación y reconstrucción para que no reproduzcan las anteriores deficiencias; el establecimiento de sistemas de información, observación y pronóstico, investigación, vigilancia y alerta temprana y su fortalecimiento; la institucionalización de la gestión el riesgo; diseño y mecanismos permanentes de articulación y cooperación entre el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades afectadas

---

<sup>85</sup> En uno de los documentos seminales de reducción del riesgo, *Vivir con el Riesgo* (EIRD, 2004: 14), aparecen recogidos en el Cuadro 1.1, la propuesta basada en la gestión de crisis y la gestión de RRD. Se contrastan ambos enfoques según el énfasis de la estrategia, las operaciones, los plazos, el uso y la gestión de la información y por último, la justificación social y política. La EIRD apuesta por el enfoque basado en la RRD.

y los organismos especializados de la comunidad internacional; y por supuesto, la ejecución de programas permanentes de educación de la población.

La GRD es transversal, pues el riesgo está presente en todas las actividades sociales. Sin embargo, el manejo y gobierno de los riesgos se lleva a cabo, principalmente, en los campos de salud y de la ingeniería. Y se descuida la educación, la reducción o uso eficiente de los recursos naturales y las iniciativas de desarrollo rural.

Tal y como concibe hoy día el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en su diccionario de terminología sobre Gestión del Riesgo, la GRD se entiende como un “proceso social complejo que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes y servicios y el ambiente. Son acciones integradas de reducción de riesgos a través de actividades de prevención, mitigación, preparación para, atención de emergencias y recuperación post impacto”.

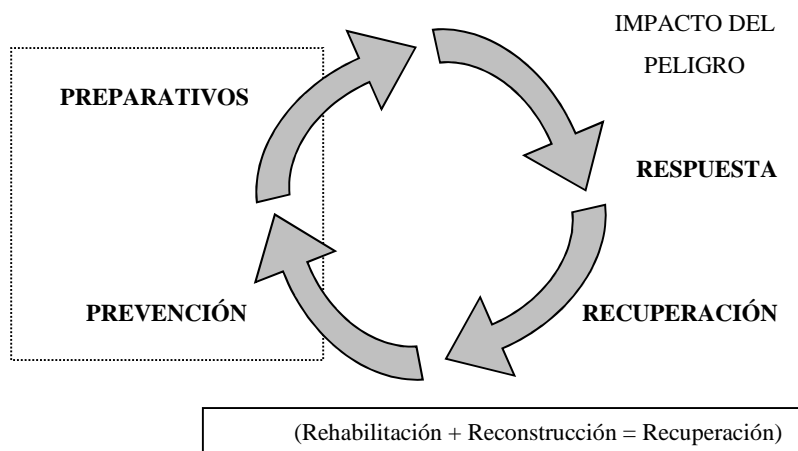
La GRD debe ser una actividad sistemática en cada uno de los sectores del desarrollo que abarca, siguiendo la propuesta de la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) (2005), dos subciclos, el ex-ante que será el que se trabaje a lo largo de la investigación y el ex-post. En el proceso se determina un riesgo aceptable, que debe ir disminuyendo con la repetición del ciclo, gracias a la experiencia acumulada de situaciones de desastres<sup>86</sup>.

Una forma sencilla de entender el proceso de reducción de desastres es representándolo de forma cíclica, mostrando su sistematicidad. Los ciclos ex- ante y ex-post se diferencian en cuatro momentos que aparecen en negrita en el Gráfico 1.

Sistemáticamente, las acciones y responsabilidades de cada etapa son: durante la prevención, evitar o eliminar el riesgo; la mitigación (dentro de la prevención) abarca las tareas que tienen que ver con disminuir el riesgo; la preparación se refiere a la anticipación de medidas dirigidas a la respuesta; las actividades de la respuesta están enfocadas a salvar y proteger vidas; y por último, la recuperación asume las acciones a mediano y largo plazo de rehabilitación y reconstrucción.

---

<sup>86</sup> Se puede ampliar la información en el Gráfico 3 del documento de los Cuadernos de la Cepal (2005: 58). En éste se muestra el ciclo de la gestión del riesgo y su integración a los sectores del desarrollo, sobre la base de Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) (2002).



### Ciclo ex-antes

Este ciclo que a lo largo de la historia y todavía en la actualidad supone el menos estudiado y trabajado. Este se debe en parte a que trabajar aspectos durante la prevención, supone trabajar sobre la “nada”, sobre aspectos “invisibles” o posibles futuros hechos que todavía no se sabe si sucederán o no, con lo cual, resulta poco “visible” y por tanto poco rentable, a nivel político.

Sus componentes, siguiendo el esquema anterior son: el análisis de riesgo, prevención y mitigación del riesgo y preparación para desastres.

El análisis del riesgo o evaluación del riesgo según autores como Cámara Hurtado (2009: 90)<sup>87</sup> supone la “identificación de las incertidumbres acompañantes, de su probabilidad y de la severidad de los efectos nocivos de su acontecimiento a la salud humana, el medio ambiente o la economía bajo condiciones definidas de una fuente de riesgo” y es además “un proceso basado en conocimientos científicos, que consta de las siguientes fases: caracterización del peligro, evaluación de la exposición y caracterización del riesgo”.

La prevención y mitigación del riesgo comprenden las actividades que reducen las consecuencias negativas de los desastres naturales a mediano o largo plazo, incluidas medidas políticas, legales,

<sup>87</sup> Este autor diferencia en la evaluación del riesgo tres etapas diferenciadas: la evaluación del riesgo, la gestión de reducción del riesgo y la comunicación del riesgo.

administrativas y de infraestructura para modificar las condiciones de vida y la conducta de la población amenazada. Éstas abarcan entre otras:

- La reglamentación nacional y local del uso de la tierra
- El manejo sostenible y la expansión de las áreas forestales
- La señalización de zonas de protección
- La adaptación de la infraestructura
- Fortalecimiento de las competencias y responsabilidades locales
- Capacitación y especialización de la población y las instituciones nacionales y locales
- El apoyo a la población y las instituciones para una organización adecuada de las actividades de gestión de riesgo y la creación de estructuras eficaces de cooperación
- La introducción de mecanismos e instrumentos de repartición o transferencia del riesgo

Preparación para desastres trata de evitar o minimizar las pérdidas de vidas humanas y daños materiales. Es fundamental contar con instituciones preparadas (sobre todo las unidades especiales y de Defensa Civil, los bomberos, los servicios de salud, la administración y la policía), así como una población preparada, bien informada y alertada.

### Ciclo ex-post

Este ciclo ha sido el ámbito de acción de los organismos de atención de emergencias y de la Defensa Civil de los países, caracterizados por estructuras muy jerarquizadas y centralizadas. El ciclo se activa cuando ocurre un desastre y comprende las medidas de respuesta (o atención) y recuperación.

La respuesta de la emergencia: La atención primera a la crisis, es la respuesta. Su objetivo principal es salvar vidas en peligro, reducir el sufrimiento, minimizar los riesgos derivados de la emergencia original, restaurar las condiciones esenciales para la vida y disminuir lo más posible el impacto ambiental.

Recuperación: rehabilitación + reconstrucción: La fase de reconstrucción que sigue a un desastre es ideal para implantar a un sistema de prevención integral, ya que la experiencia vivida está muy cercana y permite tomar lecciones de ella. Por otro lado, la sensibilidad de las instituciones y la población hacia lo ocurrido facilita adoptar medidas de prevención integral.

### 2.2.3 Marco institucional en situaciones de desastres, crisis y emergencias

#### 2.2.3.1 Modelo europeo: la Protección Civil<sup>88</sup> en el siglo XXI

La Protección Civil en la Unión Europea (UE) se constituye en 1981, como un servicio público que se empeñaba dentro del ámbito de cada uno de los distintos países que se componían. A partir de 1987, se constituyó como una forma de cooperación y coordinación de intervenciones de los países de la Unión ante situaciones de catástrofes o emergencias. El Tratado de Lisboa del 13 de diciembre de 2007, aumentaría el campo de intervención de la protección civil al determinar que la Unión dispondría de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros en diversos ámbitos, entre ellos el de la protección civil; para regularlo, se incluiría este concepto y término en el artículo 176-C (Ibáñez, 2004:109). Finalmente en 2010, los asuntos derivados de este campo, pasarían a formar parte de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO).

Las funciones de la Protección Civil en los estados de la Unión también han evolucionado: en un principio se trataban de acciones de cooperación entre los Estados miembros para enfrentar las catástrofes que pudieran producirse; posteriormente, el campo de la cooperación se iría consolidando y ampliando con un programa de acción comunitaria para cubrir las necesidades inmediatas de las personas, medio ambiente y los bienes afectados por catástrofes. La repetida experiencia para enfrentar situaciones de catástrofes dentro y fuera de la UE, se vio la necesidad de ampliar el enfoque puramente reactivo de Protección Civil<sup>89</sup>. A partir de 2006 se determinó que la prevención era una pieza clave en la reducción de catástrofes y como consecuencia, se dirigieron los esfuerzos a las repercusiones derivadas del cambio climático y su influencia en los riesgos naturales. Desde este momento, el cambio climático y sus consecuencias sería un factor fundamental a tener en cuenta a la hora de tomar medidas preventivas en protección civil.

Como consecuencia en la frecuencia e intensidad de las catástrofes naturales y otras puramente de origen humano (Ibáñez se refiere principalmente a las amenazas terroristas), se amplió el campo de influencia de la protección civil, dándole un carácter transversal e interviniendo en un gran número de actividades que garantizan la seguridad y la salud pública de los ciudadanos, el medio ambiente y los bienes, incluido el patrimonio cultural.

<sup>88</sup> Sobre la base de la tesis doctoral de Ibáñez (2014), dirigida por el profesor José Luis Piñuel.

<sup>89</sup> En catástrofes como las inundaciones de Europa Central (2002) y Francia (2002), el accidente del Prestige (2002), los terremotos de Argelia (2003), Irán (2003) y Marruecos (2004); los incendios forestales de Francia y Portugal (2003 y 2004) y la explosión de la Asunción (2004), la Protección Civil de la Unión prestaba auxilio inmediato en los primeros días y horas producida la catástrofe. Al igual que la Ayuda Humanitaria de la CE, su finalidad era salvar vidas y paliar los efectos de una catástrofe durante los primeros días (Ibáñez, 2014: 111).



Si bien, la capacidad de reacción de la Unión Europea en el ámbito de la protección civil se centraba en la asistencia a las catástrofes, se vio que debía coordinarse la intervención en las catástrofes, con otros mecanismos de cooperación de la Unión, como la ayuda humanitaria. La ayuda humanitaria y la protección civil se han convertido en los dos principales instrumentos de que dispone la UE para prestar ayuda de emergencia a las personas dentro y fuera de la Unión. La primera, opera en terceros países concretos y participan en ellas también ONGs y otras instituciones humanitarias, mientras que la intervención en las catástrofes corresponde puramente a la protección civil. Ambos instrumentos cooperan con organismos de las Naciones Unidas.

Tras un mortífero 2011, con un aumento significativo en las crisis humanitarias y de catástrofes, se entendió que las sinergias entre la ayuda humanitaria y la protección civil debían aprovecharse al máximo, sobre todo si se tiene en cuenta que las catástrofes “puramente humanas”, tienen su origen en su mayor parte por conflictos civiles internos; las poblaciones civiles están cada vez más expuestas a la violencia y el sufrimiento. Estos conflictos, según Ibáñez (2014: 114) se caracterizan porque los beligerantes no observan los principios del Derecho Internacional Humanitario.

Las crisis humanitarias derivadas de conflictos bélicos y las catástrofes naturales constituyen los principales retos a los que hay que dar respuesta. La Comunidad Internacional está convencida de la necesidad de aumentar el esfuerzo en la preparación y la resiliencia de las comunidades más vulnerables para que puedan responder mejor ante las catástrofes, reduciendo así el impacto en las poblaciones que puedan ser afectadas. Según este entender, la UE valora positivamente la asistencia inmediata de protección civil como una expresión tangible de solidaridad europea en caso de emergencias graves.

### 2.2.3.2 Modelo latinoamericano<sup>90</sup>: Defensa Civil Nacional y las agencias multilaterales

Los sistemas de atención de desastres, se crearon en Latinoamérica en la década de 1970 con el desarrollo de los organismos de Defensa Civil. Estas instituciones se caracterizaron una estructura jerárquica y con un enfoque eminentemente reactivo. El eje temático estuvo desde el principio centrado en la preparación y atención de crisis, como respuesta ante hechos extraordinarios y consumados. De este modo se desarrolló un eficaz mecanismo de respuesta. No obstante, los desastres y el número de víctimas seguían aumentando en la región. El aumento de los costos causados por los desastres, así como la evidente correlación entre los elementos vulnerables de los territorios y el tamaño de los desastres han dado origen a un cambio en la perspectiva que aborda la problemática y que abarca

---

<sup>90</sup> Sobre la base de Vargas, 2002 y Cuadernos de la CEPAL n°91 (2005)

la incorporación del enfoque preventivo a la institucionalidad y un esfuerzo de planificación del territorio y del desarrollo. Estos cambios tienen relación con los campos que se enuncian a continuación:

- Cultural: pasar de las concepciones de impotencia a inmovilidad a aquella que entienden que el núcleo del problema es la relación entre ser humano y naturaleza y que es la actividad del hombre el que da origen a la vulnerabilidad y puede además aumentar la amenaza.
- La responsabilidad por la generación de riesgos: de la impunidad por el hecho fortuito a la responsabilidad de quien genera el riesgo.
- La ética ciudadana: todos los ciudadanos y organizaciones, no solo el Estado, son responsables de la generación y la prevención de los riesgos.
- La política: la consideración del riesgo, como un factor clave en los programas de desarrollo
- La gestión del desarrollo: el desarrollo basado en bienestar, la reducción de riesgos y la productividad.
- La vinculación entre los ámbitos técnicos-científicos y la sociedad: para contribuir a la toma de decisiones adecuadas en materia de riesgos.

La CEPAL plantea de forma general los objetivos, estrategia y estructura de los sistemas de defensa civil a la luz de la experiencia mundial y los avances recientes logrados por algunos países latinoamericanos.

### Objetivos

Los sistemas de defensa civil tienen como objetivo reducir al máximo la pérdida de vidas y los daños sociales, ambientales, físicos y económicos que puedan producir los desastres.

### Estrategias

Las cuatro estrategias fundamentales que propone la CEPAL (2005) son:

1. Sensibilizar a la población y sus organizaciones sobre la posibilidad, necesidad y la manera de prevenir los desastres naturales y explicar cómo se debe actuar en caso de que se presenten. Apoyar el sistema con la difusión de información confiable y de dominio público.
2. Definir y concertar las responsabilidades y funciones de diversos los actores sociales.
3. Comprometer e integrar los esfuerzos de todos los organismos para reducir los riesgos para la vida de la población y su sustento.
4. Garantizar el manejo eficaz de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos para la prevención y atención de las situaciones de desastres.

### *Estructura*

Los sistemas de prevención de riesgos deben tener una organización eminentemente territorial, debido a que los riesgos de desastres son fenómenos ligados al territorio y solo en los ámbitos territoriales es posible coordinar las acciones sectoriales y comunitarias necesarias. Estas acciones se integran en estructuras nacionales, regionales, locales e internacionales.

De hecho, en los países en desarrollo como la mayoría de los países latinoamericanos, en la reducción del riesgo no solo los gobiernos nacionales han jugado un papel fundamental, los organismos multinacionales del Sistema de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, han ido marcando también las directrices de la estrategia en RRD. Su rol para sensibilizar a los gobiernos sobre la necesidad de aplicar una gestión del riesgo basada en la RRD, ha sido y es incuestionable. Asimismo, promueven la sostenibilidad de la reducción de desastres, insertándola de la mejor manera posible en el marco de las metas sociales, económicas y ambientales de los países.

#### *2.2.4 Valor de la comunicación en la GRD*

En el campo de la Gestión del Riesgo los procesos de comunicación adquieren un valor sustancial que requiere de una “gestión” propia cuyo objetivo lo constituya los cambios traducidos en conducta, actitud consciente y proactividad de los diferentes actores locales, ello demanda además de un enfoque interdisciplinario y participativo como fundamento para la prevención y la reducción de la reducción de la vulnerabilidad.

Almaguer Rieron (2008) en su tesis doctoral defiende la diversidad existente en los tipos de comunicación durante el análisis y evaluación de riesgos. Para la investigadora los aspectos técnicos de la gestión del riesgo se debaten entre gestores, evaluadores, defensa civil, el sector productivo y la población. A la hora de decidir cuál es la mejor manera de controlar un riesgo y de ejecutar las decisiones, la comunicación entre los gestores de riesgos y los diferentes actores sociales resulta esencial, constituye un debate en el que no sólo están presentes criterios técnicos sino además puntos de vista éticos, sociales y económicos a fin de tomar una decisión que se adecue al objetivo y sea aceptable para todas las partes. La gestión de riesgos asegurará una comunicación adecuada que evite conflictos y malentendidos durante todas las etapas de su ciclo (desde el diseño y planeación de políticas y estrategias, hasta el seguimiento y el control de las medidas tomadas), a ésta se le puede denominar de forma genérica Comunicación del Riesgo.

La noción más extendida de la Comunicación del Riesgo es la de 1989 ofrecida por la National Research Council<sup>91</sup> de los Estados Unidos, donde tradicionalmente esta área profesional ha tenido mayor desarrollo. La acepción americana pone de relieve el carácter interactivo y de intercambio de información que posee la comunicación del riesgo, entre científicos, profesionales y comunicadores, sin embargo, obvia la perennidad del proceso y el rol de la comunicación en la creación de una cultura de prevención de desastres. Este concepto no contempla a la sociedad civil, como parte del proceso de generación de la información.

La definición que ofrece Cardona (en Almaguer, 2008: 114) completa el vacío que deja la lectura del concepto de la Nacional Research Council, al entender la comunicación en la gestión del riesgo como “un proceso complejo, permanente, multilateral y recíproco de intercambio de información entre actores institucionales y actores sociales, que mediante la generación de confianzas mutuas, la identificación de intereses compartidos y la construcción de un lenguaje común, contribuye a sembrar y a consolidar la incorporación de la prevención en la cultura”<sup>92</sup>.

La gestión de la comunicación otorga “valor” a la gestión del riesgo, dinamiza, promueve, influye, persuade, facilita la comprensión, modifica conductas y actitudes. La comunicación, confundida a menudo con información, se eleva ya al rango de proceso imprescindible en toda acción preventiva o de respuesta, en toda planificación destinada a la reconstrucción o a la rehabilitación, en caso de desastre. La comunicación del riesgo provee los aspectos básicos para que emisores y receptores se relacionen acertadamente, interactúen proactivamente y puedan establecer una óptima retroalimentación (Almaguer, 2008: 114).

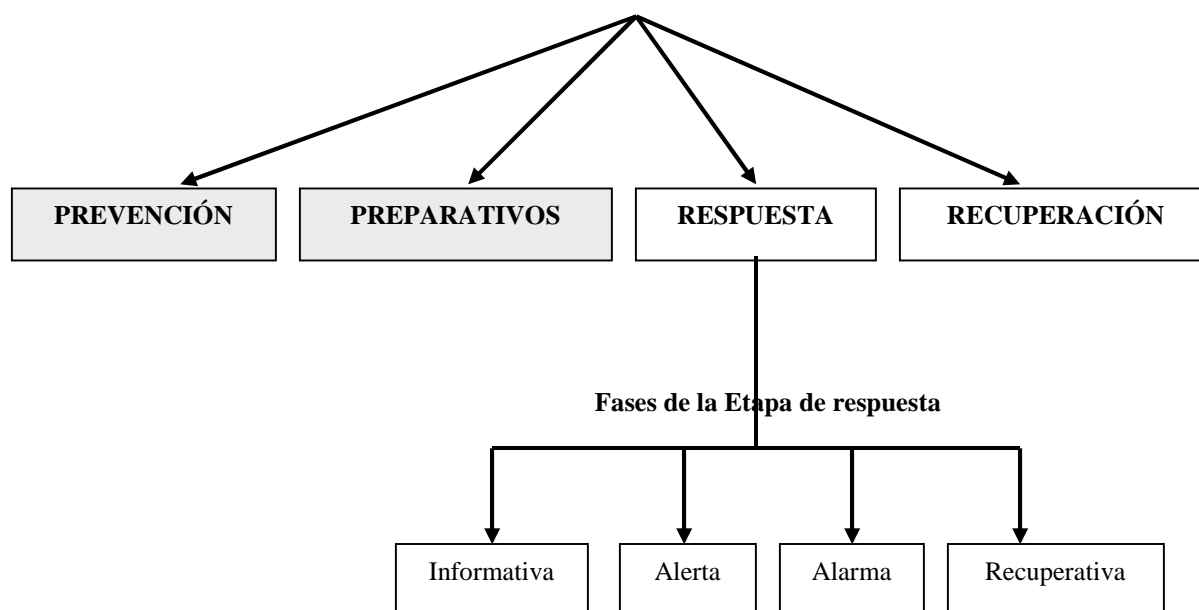
La comunicación de riesgos incide en todas las etapas del ciclo de reducción del riesgo de desastres. Los ciclos ex-ante y ex-post se subdividen en las etapas de prevención, preparativos, respuesta y recuperación, tal y como se observa en el Gráfico 2.

Las funciones de la comunicación del riesgo varían en cada una de las etapas del ciclo de reducción del riesgo de desastres, véase en anexo 3, Tabla 5, las principales operaciones de la comunicación en las diferentes etapas del proceso de RRD.

---

<sup>91</sup> La Agencia Americana define a la comunicación de riesgo como “un proceso interactivo de intercambio de información y de opiniones entre individuos, grupos e instituciones. Es un diálogo en el cual se discuten múltiples mensajes que expresan preocupaciones, opiniones o reacciones de los propios mensajes o arreglos legales e institucionales del manejo de riesgos” (en Viel Fernández, 2007: 14)

<sup>92</sup> Este entender de la Comunicación del Riesgo asume elementos claves para una verdadera comunicación para la prevención, acercándose ideológicamente al paradigma comunicacional latinoamericano.

**Gráfico 2: Etapas del ciclo de reducción de desastres<sup>93</sup>**

#### 2.2.4.1 El rol de los comunicadores en los GRD

El papel del comunicador o mediador es clave en la prevención y reducción de desastres. Al finalizar el DIRDN, se recomendó el trabajo de equipos multidisciplinarios para la GRD que incluyeran al profesional de la comunicación.

Especialistas en comunicación para desastres de la ONU describían la intervención comunicativa en la gestión del riesgo de desastres como “la responsabilidad del medio de comunicación es transmitir contenidos educativos que trasciendan la información de sucesos, que es la más frecuente, ya que se debe entender a la comunicación [para desastres] como un proceso de educación participativa para poder fomentar en la población cambios de actitud y de práctica, contribuyendo a su educación y sensibilización” (Molín Valdés y Villalobos Mora en Beltrán, 2004: 22).

La información y la comunicación para desastres deben servir a los territorios como herramienta eficaz para la verdadera participación en las decisiones que las afectan o que afectan a los territorios de los cuales esas comunidades forman parte. Por ello, Wilchex Chaux (2006:8) reclama la necesidad de un comunicador responsable que se cuestione constantemente para la utilidad de su información para enfrentarse, recuperarse o rehabilitarse de un desastre.

<sup>93</sup> Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Astul H. Castellanos Pérez

El primer encuentro latinoamericano de comunicación sobre desastres, realizado en Quito en junio de 1998, "Seminario Internacional de Población y Desastres: Papel de la Comunicación", puso en marcha un aporte modesto pero innovador para aplicar sistemáticamente la información pública y la comunicación educativa. Sandra Salazar (1998), autora de la publicación que inspiró este seminario, dedicó un epígrafe a definir el papel que desempeña el comunicador, aunque con un marcado acento mediático, en situaciones de desastres. El comunicador social es el puente entre los técnicos, investigadores y profesionales especializados y la población general. El comunicador conoce las herramientas y procesos para sintetizar la información y presentarla a la audiencia-público o receptor, sin desvirtuar, ni distorsionar, ni manipular el contenido.

Para pensar el rol de la comunicación en la región en los procesos de transformación y cambio, así como en la GRD, es vital revalorizar su rol estratégico, discutir los conceptos y principios sociales, y conocer en profundidad la realidad en que se trabajará. Los comunicadores desde esta perspectiva deben trabajar para promocionar el desarrollo humano integral. Esto exige una visión articuladora que considere a lo cultural y lo subjetivo como complemento de lo económico.

El comunicador en la prevención de desastres, según Salazar (1998: 2) debe tener claridad en:

- La utilidad e impacto que el mensaje tendrá en el público.
- Los conceptos básicos que utilizará para cubrir el tema, de modo que no confunda a los receptores.
- Las fuentes más confiables de acuerdo con cada arista. En el nivel comunitario, existe un gran número de líderes formales o informales que pueden ser fuentes de divulgación.
- El contexto donde se inserta la información [y la comunicación] sobre prevención y reducción del riesgo. Supone conocer el marco de referencia y la formación social (Prieto, s/f) en el que se incorporan los procesos comunicativos. Los aspectos políticos, económicos, legales y socioculturales y la forma en que se articulan en un determinado contexto.

Para Gustavo Wilches-Chaux el comunicador social que trabaja en la gestión de riesgo y en el campo ambiental, en general, debe asumir su trabajo como un compromiso político, entendido como la capacidad de impulsar cambios como consecuencia de su propia reflexión. Es importante trabajar además sobre el sentido de la *correponsabilidad del Estado y la sociedad civil en las políticas de comunicación*, basados en la premisa de responsabilidad compartida para el desarrollo integral y conjunto de las acciones emprendidas (UNICEF, 2006).

A modo de síntesis, sirve la propuesta de UNICEF (2006) que defiende que una de las principales funciones de los comunicadores que trabajaban en procesos de desarrollo y cambio social, como es la RRD, es situarse en el lugar de los facilitadores del diálogo cultural, lo cual implica:

- Conocer en profundidad la temática de riesgos
- Contar con experiencia directa del trabajo en las comunidades
- Tener la convicción de que todos tienen algo que aportar y por lo tanto, todos los saberes son válidos
- Ejercitar la sensibilidad para abordar lo intercultural
- Conocer profundamente las posibilidades de los medios de comunicación y las tecnologías de la información

### 2.2.4.2 Políticas y estrategias de comunicación: el modelo europeo y latinoamericano

#### A) *En emergencias en el marco de la Unión Europea*

Como ocurre en los Estados miembros de la Unión Europea, como en España, la Información Pública es un servicio público que las Administraciones Públicas están obligadas a prestar a los ciudadanos. La Unión Europea también presta este servicio con las limitaciones que la legalidad impone en cada caso. Aunque no existe un documento legal que regule de forma concreta la actividad informativa en protección civil y emergencias, se puede extraer de las normativas vigentes en protección civil europea, elementos que afectan a la actividad comunicacional y educativa.

La UE comenzó a utilizar técnicas comunicativas para la protección civil en 1989, con la intención de avaluar el coste y efecto de campañas informativas y educativas en materia de protección civil.

En 1993 como resultado de la intervención de la UE en el Decenio Internacional de Reducción de Desastres Naturales (DIRDN), el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, convinieron en llevar a cabo una campaña de un año de duración de información, educación y sensibilización en Europa sobre la protección civil ciudadana.

Así, la Comisión Europea llegó a la convicción de que la información y la autoprotección formaban una unidad que debía ser impulsada de manera organizada y formal, promoviendo acciones de sensibilización, educación e información dirigidas a aumentar la preparación de los ciudadanos<sup>94</sup>.

Probablemente, como consecuencias de las conclusiones establecidas en los diferentes seminarios y evaluaciones del marco del DIRDN a partir de las dramáticas experiencias de desastres naturales (principalmente en Latinoamérica y Asia), se extrapolaron algunas recomendaciones a realidades tan dispares como Europa. Tal y como se recomendaba en el DIRDN, se entendió que la forma más efectiva de informar y educar a la población se fundamentaba en la comunicación comunitaria, barrial,

---

<sup>94</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre la propuesta de Decisión del Consejo para la creación de un programa de acciones comunitarias en favor de la protección civil. Diario Oficial nº C301 de 13/11/1995, página 3(en Ibáñez, 2014: 116).

otorgando un papel fundamental a las organizaciones no gubernamentales en dichas acciones formativas y de intercambio de experiencias.

Estas iniciativas causaron cuanto menos el asombro de responsables europeos de protección civil que no entendían el menosprecio que se hacía al potencial de los medios de comunicación social; ni la contradicción abierta a los repetidos principios europeos que diferencian a la protección civil y la ayuda humanitaria, en los que se enfatiza sobre la no utilización de ONGs en el campo de la protección civil. No se volvió a reflejar en los sucesivos programas de acción comunitaria a favor de la protección civil, si bien, en todos ellos se establece la necesidad de establecer acciones que favorezcan la información, educación y sensibilización de los ciudadanos para la autoprotección.

El 9 de diciembre de 1999, el Consejo adoptó un programa de acción comunitaria para cinco años (2000-2004) en el ámbito de la protección civil, en el que se establecieron con las dos principales prioridades del programa, la prevención de catástrofes y la Información Pública. Para ello, se promovían medidas que favorecieran la preparación ciudadana y el intercambio de experiencias. Se anexaba en el documento, algunas acciones específicas que debían llevarse a cabo, así como la disponibilidad financiera con que contaban. Esta resolución se ampliaría más tarde hasta el 2006.

En 2001, se adoptó un nuevo mecanismo comunitario de para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil. En este documento, sigue sin aparecer explícitamente la comunicación e información.

No obstante, debido al interés turístico, en la Resolución del Consejo de 19 de diciembre de 2003, se apunta la necesidad de realizar campañas de autoprotección para visitantes.

Hasta 2008, no se habla de la comunicación en aras de promover la protección ciudadana, ni los planes de actuación en el exterior y dentro de la Unión, la contemplan como instrumento de ayuda en la consecución de los objetivos a alcanzar con la población afectada.

Lo única comunicación que se habla desde la Unión Europea, tiene que ver con dar visibilidad a las intervenciones que la UE realiza. Esto cobró relevancia con la fusión de la Ayuda Humanitaria y la Protección Civil en una sola Dirección. Para unificar los criterios a la hora de cumplimentar esto, en septiembre de 2005 se editó el “Manual de visibilidad de la Unión Europea en las acciones exteriores”. Es decir, la política de comunicación de la Unión, en estos ámbitos, se ha limitado prácticamente a dar publicidad de sus acciones en el exterior mediante métodos y sistemas que por la escasa eficacia en su aplicación, no han tenido la repercusión deseada entre la población de la Unión Europea.



Por primera en 2008, el Comité Económico y Social Europeo elaboró un dictamen adicional sobre la “Mejora del mecanismo comunitario de protección civil – Una respuesta a las catástrofes naturales”<sup>95</sup>. En el acápite de “Conclusiones y recomendaciones” se destacaba la necesidad de la implantación de un sistema de información suficiente que permita a profesionales y sociedad civil, conocer las medidas de actuación ante posibles eventos catastróficos. En este texto se reconoce la importancia de la difusión entre la población de las políticas medioambientales, así como su formación en las enseñanzas escolares y no solo en las universidades.

Volviendo al asunto de la visibilidad, hasta 2010, el término se refería fundamentalmente a la acción publicitaria de las intervenciones en la Unión. En este año sin embargo, se determina que la visibilidad no es un fin en sí mismo ya que una visibilidad adecuada consolidar la credibilidad de la Unión y fortalece la posición negociadora de la UE a nivel internacional.

En resumen, Ibáñez percibe cierta incongruencia o descoordinación en el ámbito de la protección ciudadana. Por un la lado, se entiende que la comunicación pública<sup>96</sup> es una herramienta fundamental para la autoprotección de la población y por otro lado, se dice que los proyectos relacionados a penas requieren difusión.

Con la irrupción de nuevos factores en el campo de la protección civil, como la ayuda humanitaria y el cambio climático, y la importancia de la autoprotección ciudadana, el teniente coronel de la protección civil españolade defiende el empleo de una comunicación pública para la autoprotección, la prevención y la respuesta ante las posibles emergencias.

### *B) En desastres en Latinoamérica*

Las políticas de comunicación se han caracterizado desde sus orígenes por ser una cuestión únicamente vinculada con los medios y los efectos. La tendencia en Latinoamérica ha limitado dichas políticas a reglamentar los medios de comunicación (los medios de comunicación masivos y más recientemente internet y otras tecnologías de la información y la comunicación) y a controlar sus efectos sobre sus públicos y la población, con el objetivo de influir sobre ellos desde una doble perspectiva: el control social y la perpetuidad del sistema capitalista, mediante la incentivación de la compra-venta de bienes y servicios. Poco le ha importado a gobernantes y legisladores otro tipo de comunicación, menos masiva, aunque más representativa, que tiene lugar en los espacios públicos y en medios de comunicación alternativos; tampoco se han interesado demasiado por la atomización ciudadana de las

---

<sup>95</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “Mejora del mecanismo comunitario de protección civil – Una respuesta a las catástrofes naturales” (2008/C204/15). Diario Oficial n°C204 de 09/08/2008, pág. 66-70 (en Ibáñez, 2014: 122).

<sup>96</sup> A parte del primer intento fallido de insertar los flujos informativos en el tercer sector, si a la UE poco le interesa la comunicación pública, la comunicación comunitaria, queda lejos de sus inquietudes y reflexiones, a diferencia de las políticas de comunicación en desastres en Latinoamérica, como se verá en el siguiente apartado.

urbes, así como frenar la desagregación y el empobrecimiento del tejido social o incentivar las iniciativas colectivas locales.

Ante esta realidad, parece inadecuado plantear políticas de comunicación con una mirada tan reducida de la comunicación. Para subsanar esta laguna legislativa, Martín-Barbero (2010) propone insertar las relaciones comunicación/política en un mapa entrelazado por tres ejes: la reconstrucción de lo *público*, la constitución de los *medios* y las *imágenes* en espacio de *reconocimiento social*, y las nuevas formas de existencia y ejercicio de la ciudadanía. Eclipsado por lo *estatal*, en los últimos años lo *público* se percibe por las particularidades de su autonomía, sustentada en su doble relación con los ámbitos de la “sociedad civil” y de la comunicación. Articulando la idea con el pensamiento de H. Arendt (1951) y R. Sennet (1980) lo público se configura a la vez como “lo común, el mundo propio a todos” y “lo difundido, lo publicitado entre la mayoría”. La circulación de intereses y discursos que se generan en el espacio ciudadano y que tienen en común, no niegan en absoluto la heterogeneidad, permitiendo el reconocimiento de la diversidad al posible su constatación y contrastación. Pues es lo propio de la ciudadanía el estar asociada al “reconocimiento recíproco”, esto es al derecho a informar y ser informado, a hablar y ser escuchado, imprescindible para poder participar en las decisiones que conciernen a la colectividad.

Las políticas de comunicación adquieren sentido, según Martín-Barbero, siempre que:

1. Se supere la concepción excluyente de lo nacional y asuman que su espacio real es más rico y complejo. Un espacio que abarca la diversidad de las culturas locales dentro de los países.
2. No sean concebidas como meras políticas de “medios” o de tecnologías, sino que hagan parte de las políticas culturales.
3. Sean trazadas tanto para el cambio privado, como público de los medios. En el ámbito privado, la intervención del Estado en el mercado, debe marcar unas reglas mínimas que exijan la limpieza y compensación de las concesiones; preserven el pluralismo, ordenen una cuota mínima de producción nacional, fomenten la creatividad y experimentación. En lo público, se trata de promover medios y experiencias de comunicación que amplíen la democracia, la participación ciudadana y la creación/apropiación cultural, tanto en el plano nacional, como local.
4. Tengan proyección sobre el mundo de la educación.

Estamos, según nuestro autor, ante una reconfiguración de las políticas de comunicación, orientadas hacia las mediaciones sociales que constituyen los modos de interpelación de los sujetos y de representación de los vínculos que cohesionan la sociedad.

Desde esta perspectiva, tienen sentido aquellas políticas de comunicación y desastres que van más allá de la regulación de los medios y las tecnologías; políticas de comunicación materializadas en estrategias claras y consensuadas que contribuyan a: (Unicef, 2006)

- Construir y fortalecer escenarios de participación comunitaria
- Generar mecanismos para el intercambio de experiencias y conocimientos compartidos
- Desarrollar espacios de diálogo para promover el cambio de las formas de relación de los actores involucrados en el proceso
- Facilitar el diagnóstico de los problemas y la articulación de esfuerzos grupales e institucionales para la búsqueda de soluciones
- Apoyar la reflexión colectiva y la toma organizada de decisiones
- Establecer estrategias de transferencia e intercambio de conocimientos, apoyando las iniciativas nacionales y locales para solucionar los problemas sociales
- Fortalecer las identidades culturales
- Promover el entendimiento y el reconocimiento mutuo
- Fortalecer la capacitación de quienes trabajan con los actores sociales, mejorando la capacidad de comunicar y de mediar e impulsando la producción de materiales educativos

Junto a la política, la estrategia y el plan, componen los tres instrumentos fundamentales para la planificación de la comunicación. José Luis Exeni condensa los diferentes supuestos conceptuales de dichos instrumentos, recogidos por Ramiro Beltrán (2005: 35).

**Tabla 3: Características de instrumentos de planificación**

Variable	Instrumento	POLÍTICA	ESTRATEGIA	PLAN
Por su esencia		Raigal	Troncal	Ramal
Por su naturaleza		Mandato	Diseño	Aparato
Por el alcance de sus normas		Doctrinaria (traza objetivos generales)	Metodológica (plantea objetivos específicos)	Ejecutivo (estipula metas concretas)
Por el grado de detalle de sus enunciados		Precisión mínima (más profunda que amplia-enunciados cortos)	Precisión mediana (más amplia que profunda, enunciados medianos)	Precisión máxima (tan amplio como profundo-enunciados extensos)
Por su formato de explicitación informativa		General (discursos, declaraciones, acuerdos, disposiciones legales de alto nivel)	Particular (decretos, resoluciones reglamentarias, manifestaciones en los planes)	Específico (documentos operativos, técnicos y financieros)
Por su duración o estabilidad		Permanente (de largo plazo, dos o más decenios)	Temporal (de plazo medio – uno o dos lustros)	Coyuntural (de corto plazo – menos de un trienio)

*Estrategia de comunicación para la reducción de desastres*

La estrategia de comunicación es vista por Carlos Núñez (s/f) como la capacidad de ver globalmente el escenario que queremos construir y diseñar el rumbo y las acciones que nos permitan lograrlo. Otra acepción más operativa es la que aporta Rivero (en Álvarez García, 2008) que la define como la descripción teórica de cómo se van a alcanzar los objetivos teniendo en cuenta los recursos humanos, materiales, la misión, la visión y el acceso a los públicos.

Diseñar una estrategia de comunicación para la prevención de desastres es el primer requisito para su profesionalización y para garantizar que sus objetivos tributen a las prioridades de la estrategia de reducción del riesgo. En la labor de reducción de riesgo y concretamente en la prevención de desastres, trazar la estrategia comunicativa requiere de la participación de un grupo multidisciplinario con experiencia en el tema de la prevención y atención de desastres.

Una estrategia de comunicación para desastres puede componerse de varias campañas informativas y/o educativas dependiendo de los públicos, los objetivos, el tiempo y los recursos con los que se cuenta. Tomando como referencia lo acordado en Quito en 1998, algunos elementos básicos de la estrategia comunicativa para prevención de desastres son:

El enfoque: la manera en que se aborda el tema, el marco conceptual y referencial, los receptores y su implicación.

- Marco conceptual: el tema de desastres involucra muchas disciplinas y por ende, a distintas corrientes de pensamiento. Definir los conceptos de la gestión de riesgo, caracterizar las amenazas y los riesgos o identificar las vulnerabilidades permitirá a la organización que diseña la estrategia lograr cierta homogeneización en el mensaje que circula hacia diferentes sectores sociales.
- Objetivos generales: expresan lo que se quiere lograr en el horizonte de planeación. En dependencia de los públicos<sup>97</sup> la estrategia tendrá varias etapas o campañas con objetivos específicos que tributarán al general.
- Los sujetos con los que se quiere trabajar
- Los niveles con los que se va a trabajar, pueden ser acciones de carácter personal o grupal, colectivo o masivo.
- Los alcances: definir si se trabajará en un ámbito local, municipal, provincial o nacional.

---

<sup>97</sup> Las campañas también se pueden formular teniendo en cuenta las diferentes amenazas y riesgos o en dependencia de las zonas geográficas.

- Modelos de comunicación: si favorecerá una estrategia vertical o participativa. En prevención de desastres es recomendable combinar diferentes métodos, dependiendo de los objetivos, el público y los contenidos.

Tras la sistematización de esta información, se aborda el planteamiento de la campaña comunicativa<sup>98</sup> que nuevamente demanda de un grupo multidisciplinario –expertos en riesgos, especialistas en comunicación social y la experiencia de los miembros de las comunidades vulnerables-, de manera que se obtenga productos sugestivos, persuasivos y que realmente despierten el interés de la población. Incluso planificando cuidadosamente una campaña, los factores que determinan cómo una persona interpreta, asimila o interioriza una comunicación dirigida a la prevención de riesgo son poco precisos. Por consiguiente, aquellos que diseñan y difunden mensajes de prevención de desastres no pueden predecir con seguridad cómo serán interpretados, ni que influencia tendrán. No obstante, existen algunas recomendaciones útiles para aplicar en el proceso comunicativo, que permiten valorar las intervenciones comunicativas para la reducción de desastres, éstas son (Yamira y García: 2007):

1. Diagnosticar la comunicación: promover a que participen en la investigación las personas expuestas al riesgo, mediante un proceso de recopilación de información.
2. Definir las acciones: Se determinan considerando la naturaleza del riesgo.
3. Planear y evaluar las acciones: Ya se habló de la importancia de la planificación para lograr el éxito de una estrategia de comunicación, es fundamental definir los objetivos y poder medirlos.
4. Enfoque participativo: este es el que genera mayor conciencia, pues una de las formas de aprendizaje más eficaz es la experimentación.
5. Mensajes claros y fáciles de entender: para ser comprendida con facilidad, los mensajes transmitidos se construirán de forma simple y con términos que cualquier ciudadano común pueda entender.
6. Involucrar a los medios, personas o grupos que aporten credibilidad para promover acciones “dignas” de ser o tener en consideración o imitadas.

---

<sup>98</sup> Si bien esta fuera de los objetivos de esta tesis indagar en los pasos a seguir para la producción de una campaña, recordemos sintéticamente los cuatro momentos de la misma: el planteamiento, donde se definen objetivos, público objetivo, contenidos, canales empleados, plan de medios de comunicación, distribución de material, cronograma, recursos y mecanismos de evaluación; la producción que supone la ejecución del plan, elaboración de guiones, grabaciones, redacción de contenido o preparación de dinámicas; la circulación o distribución de los productos comunicativos-material elaborado y realización de actividades- y por último, la evaluación o monitoreo de las acciones y productos obtenidos, así como de todo el proceso en general.

## 2.3 Modelos teóricos de comunicación en la gestión de crisis, emergencias y desastres

El acercamiento teórico a la comunicación en la gestión del riesgo, crisis o emergencias supone el tránsito por un entrelazado camino de saberes, disciplinas y materias que configuran el sustento de diversos modelos<sup>99</sup> teóricos de intervención comunicativa en crisis, emergencias y desastres.

Si bien es cierto que ha habido un cierto desarrollo diacrónico en los modelos de intervención comunicativa que abordan la incertidumbre del futuro, hoy día los modelos se solapan, se «interinfluyen» pero a la vez, dependiendo de las realidades concretas de implementación se diferencian unos de otros.

A lo largo del presente apartado, se explican algunos de los modelos teóricos de intervención comunicativa más influyentes en la gestión del riesgo, enfatizando la mirada latinoamericana. En este recorrido genealógico sobre el pensamiento de las Ciencias Sociales es necesario detenerse primeramente en los estudios sobre percepción del riesgo que constituyeron un antecedente teórico para los estudios de la comunicación, riesgo y desastres<sup>100</sup>.

### *2.3.1 Corregir la percepción del riesgo como solución*

La investigación sobre comunicación y riesgo evolucionó, durante la década de los setenta, gracias a los estudios de percepción de riesgo que desarrollaron los científicos de las centrales nucleares ante la reacción masiva de la población en contra de los usos de la entonces nueva tecnología nuclear. Las primeras exploraciones constataron el desfase existente entre los conocimientos de los expertos y la percepción de la población general. Para solventar ese desequilibrio los científicos de la época decidieron aplicar sobre los públicos, modelos comunicativos difusionistas, en el sentido de transmitir información acerca del funcionamiento de las centrales nucleares, verdades y mitos sobre la energía nuclear, así como presentar cifras a la población sobre las remotas probabilidades de que ocurriera algún riesgo. Los profesionales de la energía nuclear de la época pensaban que la información ofrecida por los expertos influiría directamente en las personas, las persuadiría sobre los beneficios del uso de la energía nuclear y así se corregiría su déficit de conocimiento y en consecuencia “su desviada percepción” sobre la energía nuclear. Corregir el conocimiento, suponía para los expertos de entonces, la manera más eficaz de influir directamente sobre las percepciones de las personas, deviniendo en

<sup>99</sup> Se considera que un modelo pretende estudiar la comunicación cuando un sistema general quiere formular principios teóricos o metodológicos que serían válidos para su posterior aplicación a sistemas concretos de comunicación. (Martín Serrano, 1982: 155).

<sup>100</sup> Véase en Anexo 22, Tabla 32, el resumen de la ontogenia de la comunicación del riesgo, sistematizada por Fischhoff en 1995.

una actitud favorable y de aceptación hacia el uso de la nueva energía nuclear. Este planteamiento soslayaba que las percepciones constituyen fenómenos complejos que no solo responden a motivos técnicos, sino también a valores, creencias y otros factores como el miedo.

Valoraciones y creencias de los individuos y grupos difieren ante un mismo hecho. Los criterios de valoración que juzgan los propios actos humanos, los fenómenos naturales y sus consecuencias, así como la tecnología existente y los riesgos que esta comporta, son portadores de sentido y significación relativa al enmarcarse en condiciones históricas y sociales diferentes e incluso hasta contradictorias. Partiendo de este entender, la percepción es por tanto, el proceso activo mediante el cual el individuo recoge información de su entorno, lo procesa siguiendo criterios culturales, sociales y económicos, y le predispone para la actuación (Carmen Almaguer, 2008:44). Almaguer en sus reflexiones filosóficas sobre riesgo de desastres entiende que la actividad perceptiva construye representaciones estables del ambiente a partir de patrones característicos de la actividad neuronal en el cerebro, y facilita la supervivencia del individuo a través de dos canales: dotando de contenidos al resto de actividades cognitivas y guiando las acciones del individuo.

Sobre la base de los procesos sociopsicológicos, Hollander (1967) explica la existencia de fenómenos tales como la historicidad, donde el constante registro de información puede provocar modificaciones en la sensibilidad del riesgo a partir de nuevas experiencias. El autor enfatiza la naturaleza multidimensional de la percepción como producto de variables sociales, y explica la adaptabilidad al riesgo como consecuencia de la cotidiana exposición y carencia de información novedosa. Siguiendo la perspectiva del autor, el riesgo y la percepción del riesgo solo puede ser entendido dentro del contexto geográfico, dado que se produce y se modifica conforme se interviene en el espacio. Junto al contexto geográfico, para Almaguer (2008: 45) el riesgo y la percepción del riesgo no puede dejar de lado la vulnerabilidad local y el tejido social.

En relación con el concepto de percepción del riesgo es importante puntualizar que no existe un consenso en los usos teóricos del término y probablemente cada prisma aporta valor para evaluar adecuadamente el comportamiento de los individuos ante situaciones de desastres. No obstante, la definición propuesta por Pidgeon et al. (*Ibíd.*: 46) sobre la percepción del riesgo resulta clara, precisa y rigurosa de acuerdo al entender de la investigadora de esta tesis: el estudio de la percepción del riesgo desde la perspectiva de las ciencias sociales presume el estudio de las creencias, actitudes, juicios y sentimientos, así como el de los valores y disposiciones sociales y culturales más amplios que las personas adoptan frente a las fuentes de peligro.

La sociología moderna entiende el riesgo como una construcción social (Cfr. Crovi y Lozano, 2005: 44), por consiguiente si tanto el contenido como el proceso de esa percepción son de naturaleza social, de lo que se trata no es de una simple percepción física, concluye Almaguer (2008: 47), sino de una

percepción social. Esto justificaría que la interpretación de los riesgos y la planificación de estrategias de comunicación e intervención, no puede ser tenida en cuenta sin una comprensión profunda de las percepciones básicas de la población y sus *habitus comunicacionales*<sup>101</sup> o marcos de referencia. Por ende, la evaluación de la percepción de riesgo de una comunidad como parte previa a la estrategia de comunicación debe ser una parte fundamental en el diagnóstico de la comunicación pues dará una idea de las lagunas informativas, las preocupaciones y las necesidades educativas en relación al riesgo que se trata.

Las diferencias entre el criterio de “los expertos” y “el público” no es únicamente una cuestión de cifras y de sesgo cognitivo. El público general puede tener –y de hecho tiene– percepciones y marcos de referencia diferentes pero igual de válidos para riesgos similares.

Así pues, las estimaciones numéricas de los riesgos y de sus consecuencias, presentadas en términos científicos sobre la base de la evaluación de esos riesgos, deben comunicarse con cautela. La información sobre los riesgos y las vías para su prevención puede ser comunicada, propone Almaguer (*Ibíd.*) por profesionales de alto nivel y reconocido prestigio, ellos pueden ayudar a crear la atmósfera de confianza que debe existir entre todas las partes interesadas para poder adoptar intervenciones y llevarlas a cabo con éxito.

Los dos principales enfoques en los estudios de percepción del riesgo son: el enfoque psicométrico y el enfoque cualitativo.

#### A) Enfoque Psicométrico

La corriente más influyente de estudios sobre percepción del riesgo desde finales de los años 70 del siglo XX hasta nuestros días, proviene de la psicología cognitiva, concretamente del paradigma psicométrico, representado por Slovic (2002), Fischhoff (1995), y otros investigadores del Decision Research Oregon.

El enfoque psicométrico tiene tres funciones fundamentales según Espluga (en Almaguer 2008: 47):

- 1) Traducir los conceptos teóricos a indicadores, operacionalizando los constructos.
- 2) Aportar una lógica que posibilita la construcción de técnicas que evalúen rasgos de tipo psicológico, psicosociales o ambientales de los sujetos.
- 3) Facilitar la articulación entre el discurso teórico y la aplicación práctica de los fenómenos psicológicos.

---

<sup>101</sup> Desde la sociología crítica, existe un consenso a ver el riesgo y la incertidumbre como producto de complejos productos de disposiciones. Este es el caso del *habitus* propuesto por Bourdieu (1997), donde riesgo e incertidumbre quedan sometidos como categoría simbólicamente construida a los esquemas de percepción valoración y acción de los sujetos (González, 2008:11).



Se considera que la comprensión del riesgo, según la psicometría, es un concepto multidimensional que no puede reducirse a un simple producto de probabilidades y consecuencias, sino que hay que incluir otros factores relacionados con todos los efectos no deseados que la gente asocia a un riesgo específico. Por ello, las divergencias entre la percepción del público y la de los expertos no se deben solo a sesgos cognitivos, sino hay otros elementos que influyen en las percepciones de las personas y que en ocasiones son ignorados por los expertos.

Otro aspecto importante que destaca esta perspectiva para explicar la percepción del riesgo es la obligatoriedad de distinguir entre los contextos normales de riesgos cotidianos y los de riesgos catastróficos, así como los eventos con un impacto inmediato o los de desarrollo larvado.

Algunas conclusiones en los estudios de la percepción del riesgo desde la perspectiva psicométrica<sup>102</sup> determinan la necesidad de tomar en consideración para medir la percepción del riesgo cuestiones tales como: el miedo, el control que supone el individuo que puede ejercer ante la amenaza, el origen de esta, la elección de los sujetos, los efectos que pueden generar en la población infantil, la presencia de peligros desconocidos, la posibilidad de ser impactado en lo personal, la confianza en las autoridades e instituciones encargadas de gestionar el riesgo, la conciencia ciudadana en materia de riesgos, la relación costo-beneficio, la memoria histórica, la difusión en el espacio y el tiempo atendiendo a que los eventos raros son percibidos como más riesgosos que los comunes y corrientes así como los efectos en la seguridad personal y en las propiedades personales junto a criterios de equidad y justicia social. El paradigma psicométrico<sup>103</sup> contribuye a explicar ciertos comportamientos ante los peligros, argumenta Espluga (en Almaguer (2008:51) pero las aportaciones de la teoría cultural ayudan a comprender que cada persona se halla inmersa en una red de relaciones que conforma un grupo social que privilegia unas creencias y unos valores respecto a otros, por lo que diferentes personas pueden percibir y temer a diferentes peligros. No obstante, reconoce el autor, no se puede olvidar la importancia de la perspectiva sociológica ya que abre la puerta a una nueva dimensión para entender el funcionamiento en la práctica de la prevención social de riesgos.

---

<sup>102</sup>Los autores daneses Sjöberg y Drottz (en Almaguer, 2008) ofrecen una síntesis de los factores generalmente utilizados para explicar la percepción del riesgo, entendido éste como un fenómeno multicausal y complejo (ver anexo 1)

<sup>103</sup> Algunas investigaciones bajo este paraguas son: el trabajo "Percepción sobre Riesgos y Cultura de la Población sobre la Gestión de la Crisis" del Centro Europeo de Investigación Social de Emergencias (CEISE) de la Dirección General de Protección Civil de España realizada por García y Puertas (1991); Corran, Frías y González (2003) que analizaron la respuesta de 200 habitantes ante un terremoto al norte de México; y Ricardo García (2004) que estudió algunos los aspectos psicosociales detectados en la catástrofe del Prestige en Galicia.

### B) *Enfoque Cualitativo*

La fenomenología, la sociología comprensiva (Weber, 1984) y el interaccionismo simbólico (Blumer, 1982) sostienen epistemológicamente a la investigación cualitativa. Los métodos cualitativos en los estudios de percepción del riesgo<sup>104</sup> priorizan y potencia lo que la gente dice y siente, escuchando y dando valor a sus expresiones verbales y gestuales, el lenguaje empleado y las prácticas sociales en donde se inscribe el sujeto de estudio. Esta información dota de un valor al estudio difícilmente cuantificable, medible y repetible. El investigador organiza ese material teniendo en cuenta la información obtenida por una gran diversidad de canales. Cada momento de vida, implica un caso único en su tiempo y sus circunstancias, no válido para generalizaciones posibles de significación estadística.

Las condiciones en que vive una gran parte de la población bajo riesgo en América Latina en opinión de Lavell (2005a:36), ayudan a explicar por qué los estudios puros de la percepción, nunca han atraído el interés de los investigadores. Así, en contextos donde la población vive en condiciones de escasez o pobreza y sus oportunidades reales de evitar o reducir el riesgo son mínimas, debido a los pocos recursos con los cuales cuentan para enfrentar el problema, la percepción que tengan no constituye una variable clave en términos de explicar su comportamiento frente al riesgo. Aún en condiciones de una percepción “correcta” de los niveles de amenaza y riesgo, el comportamiento posible estará condicionado por factores estructurales ligados al contexto vivencial y las condiciones de vida y cotidianeidad de los individuos, familias o comunidades, y no por sus niveles de percepción respecto de la situación.

No obstante, la importancia del conocimiento de las percepciones del riesgo para el desarrollo de una adecuada cultura de la prevención y la seguridad a nivel comunitario, así como las valoraciones sobre la literatura antes realizadas, guiarán el estudio de caso que se presenta en la tesis justo en el momento en que los planes y metodologías que fomentan la cultura de la seguridad están en fase de prueba en Cuba, lo cual le concede novedad e importancia práctica a la investigación.

---

<sup>104</sup> Investigaciones cualitativas sobre la percepción del riesgo son “Percepción Social del Riesgo y Opinión Comunitaria sobre inversiones necesarias para la prevención y control de inundaciones”, elaborado por la Red de Gestión Asociada del Oeste, a solicitud del Banco Mundial (Balavnosky, Redin y Pogiesse, 2001); Puertas(2003), realiza un trabajo sobre la percepción del riesgo y la actitud hacia la información de la población afectada por planes de emergencia nuclear; o el estudio realizado en 1998 entre la población residente en zonas próximas al vertido tóxico de minas de Aznalcóllar, en Sevilla, la investigación aporta claves para el análisis sobre la percepción de riesgos en la población de la zona próxima al vertido.

### 2.3.2 *La comunicación del riesgo, herramienta universal para la RRD*

Los conocimientos cada vez más profundos derivados del estudio de la percepción del riesgo se fueron reflejando en el modo de concebir y organizar las actividades de comunicación (Marchi, 2009: 23). A este antecedente investigativo, se le suma la reflexión teórica, desde una óptica comunicológica, que generó el análisis de los acontecimientos históricos y ambientales acaecidos durante la década de los 80105. Ambos factores entrelazados configurando el marco propicio para el desarrollo de una nueva disciplina de la Teoría de la comunicación: la comunicación del riesgo<sup>106</sup>.

Hayenhjelm (en Farré y Gonzalo, 2009: 122) justifica los fundamentos de una Teoría de la Comunicación del Riesgo en tres ámbitos diferenciados de actuación:

1. Las brechas de conocimiento entre los juicios racionales de los expertos y las expresiones, a veces irracionales, de los públicos demandan una respuesta que la comunicación del riesgo puede ofrecer minimizando tales brechas. La comunicación del riesgo es una herramienta auxiliar al servicio de gobiernos, instituciones y empresas con el objetivo de minimizar conflictos, resolver temas y anticipar problemas.

2. El problema de la desconfianza creciente de los públicos hacia los gobiernos, los reguladores y las industrias peligrosas agudiza la exigencia de intervenir en los mecanismos de construcción de confianza mediante la comunicación en una relación igualitaria con los públicos.

3. La participación pública y la implicación de los interlocutores sociales se convierte en la única manera de construir un diálogo entre iguales mediante el cual superar tanto las brechas como la crisis de confianza con los públicos hacia las instituciones responsables<sup>107</sup>.

Tradicionalmente, se han identificado dos grandes objetivos de la comunicación del riesgo, que Braschi (en Almaguer, 2008) enuncia brevemente: sensibilizar a la sociedad para que auto-perciba su debilidad ante determinada amenaza y descubra sus fortalezas para disminuir las consecuencias negativas de tales amenazas y promover acciones que reduzcan su vulnerabilidad, de modo que se prepare adecuadamente para enfrentar cualquier evento que pueda convertirse en desastre. A la luz de esta investigación, habría que añadir hoy día un tercer gran objetivo vinculado con la difusión de los derechos humanos en situaciones de desastres, que asegure la protección de los mismos y su denuncia y exigibilidad por parte de los damnificados en caso de que éstos sean vulnerados.

---

<sup>105</sup>El desastre ocasionado por el accidente nuclear de Chernobil en 1986 o la famosa pandemia del SIDA durante la década de los 80 despertaron el interés académico por analizar el rol de los procesos comunicativos en la prevención de desastres.

<sup>106</sup> En 2011, los autores Farré y Gonzalo publicaron el libro *Teoría de la Comunicación de Riesgo*, reconstruyen la comunicación del riesgo como campo de investigación y aplicación.

<sup>107</sup> Autores como Ben Wisner (en Thompson y Gaviria, 2004) Gil-Calvo (2003), Lozano Ascencio (s/f) o Fukuyama (1999), entre otros, coinciden en subrayar el rol de la comunicación como mecanismo de fortalecimiento de la confianza pública, de los procesos democráticos y de la credibilidad entre las instituciones gubernamentales y las comunidades, lo cual reduce el grado de incertidumbre, favorece la autorización institucional y contribuye a la participación ciudadana.

Para el Marco de Acción de Hyogo<sup>108</sup> (MAH), (ver anexo 7, Gráfico 4), que tributa al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>109</sup> desde la reducción de desastres, minimizar los elementos vulnerables del territorio y la comunidad debe ser una prioridad del proceso dialógico que sustenta la prevención y mitigación del riesgo. Se pasa de una lógica de “prepararse para responder” a otra más compleja que busca la erradicación de los factores físicos, sociales y ambientales que causan o agravan los impactos nocivos de determinados fenómenos. La comunicación del riesgo, según lo establecido en Hyogo, además de incluir la síntesis de la información del peligro o la amenaza, se esforzará principalmente en todo lo que permita dar a conocer, saber y comprender acerca de disminuir vulnerabilidades y proteger derechos humanos.

Las dinámicas comunicativas, en opinión de la investigadora De Marchi (2009: 32), que acompañan estos procesos de reducción del riesgo no pueden constituir una actividad independiente, espontánea o aislada en el tiempo ante una situación de emergencia, ni tampoco deben reducirse a campañas informativas o de “educación”, cuando abordan problemas culturales o estructurales de una sociedad. Por el contrario, estas dinámicas deben instituirse como un elemento fundacional y sistemático y un aspecto siempre presente en el gobierno de los riesgos, promoviendo y agilizando un diálogo entre muchos actores y múltiples perspectivas, a menudo incompatibles, sin que nadie pueda reivindicar el derecho a la exclusividad o a la confidencialidad, sea cual sea su justificación.

Aunque sintético, este resumen del origen y justificación de la Comunicación del Riesgo ilustra la trascendencia y necesidad de la intervención comunicativa en la reducción del riesgo de desastres, por lo que su inclusión en la gestión de reducción del riesgo queda ampliamente. Hay convencimiento, afirmarían Luis Ramiro Beltrán, ahora pasemos a la acción.

### *2.3.3 La comunicación de crisis de las organizaciones*

El concepto de crisis -al igual que el de riesgo, información, imagen, era digital o globalización- es otro de esos términos necesarios para caracterizar las sociedades modernas, económicamente desarrolladas y hoy día también, aquellas dependientes a éstas. En medio de la inestabilidad económica que sufre Europa y que se acentúa en algunos países como España, la palabra crisis se ha convertido en un término de uso común y familiar. Teniendo en cuenta que la mayoría de expertos consideran la crisis como una oportunidad de cambio, su empleo generalizado en tanto un problema que debe

<sup>108</sup> Este documento recoge los acuerdos de la II Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres, celebrado en Kobe, Japón, en enero de 2005.

<sup>109</sup> Cuba se adscribe a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y al Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.

extirparse, presenta una fuerte carga de catastrofismo, alimentada por el importante peso que poseen los medios de comunicación en la construcción social de la realidad.

La crisis, para teóricos de la comunicación, como José Luis Piñuel (s/f) o Vicente Mariño (2009), es una reacción ante un evento súbito, imprevisto, sea éste un acontecimiento catastrófico o no y tiene generalmente una dimensión pública e incluso mediática. La crisis supone un proceso de desestabilización que se circunscribe a una parte del sistema social pero que no tiene que afectar, ni mucho menos, al resto de subsistemas. Crisis para Piñuel (*Ibid.*) significa un cambio súbito entre dos situaciones que amenaza:

1º La imagen de una organización

2º El equilibrio natural de dicha organización

La crisis es un corte en la normalidad, encarar este quiebre en el acontecer supone reconstruir la normalidad preexistente con la mayor brevedad, perfeccionada con planes de contingencia, mejoras de infraestructura o en los sistemas de producción y otros posibles mecanismos. La crisis desde esta perspectiva comparte características con las catástrofes y las emergencias:

- La sorpresa que la suscita.
- La unicidad de cada crisis hace que de todas ellas experimentemos múltiples lecciones que hay que analizar, sistematizar y valorar.
- Crisis, emergencias y emergencias provocan una situación de urgencia que requiere una respuesta rápida<sup>110</sup>.

Si bien el enfoque de la comunicación de crisis, Piñuel (*Ibid.*), Marín (2009) o de la Cierva (2015) puede aplicarse en diversos contextos, este modelo estratégico busca mejorar la respuesta de las organizaciones ante las amenazas creadas por una situación no deseada. Por ello, el origen empresarial del mismo<sup>111</sup> puede dificultar su implementación en contextos de desarrollo y cooperación. En el caso materia de análisis, inundaciones y terremotos pueden generar crisis donde la normalidad es interrumpida. Restablecer la normalidad preexistente es una prioridad de la gestión de riesgos en momento de crisis, así como perfeccionarla con planes de prevención o mejoras en los sistemas de alerta temprano, si bien el énfasis de la comunicación para la RRD, se centrará en reducir desde tiempos normales vulnerabilidades.

---

<sup>110</sup> Lamentablemente, esta particularidad se diluye en el caso de desastres larvados, debido precisamente a que dejan de provocar sorpresa, pasan a formar parte de modo estático de lo que se considera normalidad y pierde interés para los medios de comunicación.

<sup>111</sup> La revisión de los principales contenidos abordados en sus escritos, contextualizan la comunicación de crisis en la esfera corporativa.

Siguiendo la propuesta de Fischhoff (1995) por solapar y aunar fuerzas en la comunicación del riesgo, la metodología de la comunicación del riesgo desarrollada por Piñuel y su equipo<sup>112</sup> (ver Matriz Comunicación de Crisis en Anexo 2) ofrece elementos valiosos que deben ser aprovechados en la comunicación de reducción de desastres. Anticipar la respuesta comunicativa que debe tomar cada actor en caso de riesgo de desastres, supone mayor celeridad y eficacia en la respuesta, atenuando los efectos negativos derivados del desastre.

Existen un mayor número de estudios comunicológicos que centran su objeto de investigación en analizar las respuestas comunicativas de diversos agentes sociales, - véase gobierno, medios de comunicación, empresas o población general- durante momentos de crisis, emergencias o desastres. Sin embargo, investigar la comunicación fuera del momento espectacular que supone las crisis y emergencias –la cual supone el objeto de estudio de esta tesis doctoral-, supone indagar en prácticas vinculadas con la gobernanza, la participación social, la abogacía o concienciación, procesos, ellos todos, difíciles de evaluar y cuantificar por la falta –probablemente debido al desinterés científico y social hasta el momento- precisamente de modelos (como el de la Comunicación de Crisis o e incluso, los modelos psicométricos o cualitativos de la percepción del riesgo) que ayuden a su monitoreo.

### *2.3.4 La comunicación de desastres: la mirada latinoamericana*

Si bien la literatura sobre comunicación y desastres<sup>113</sup> en Latinoamérica no es tan extensa como en Europa y América, autores como Luis Ramiro Beltrán (2004), Sandra Salazar (1998) y Gustavo Wilchex-Chaux han elaborado documentos y artículos sobre comunicación y desastres partiendo del paradigma comunicacional latinoamericano definido por pensadores como José Luis Rebellato (2010), Martín Barbero (2010) y Cecilia Linares (1996), bajo el parteaguas de los aportes teórico metodológicos sobre la educación popular del pedagogo brasileño Paulo Freire (1993, 1974).

Tras el convencimiento general del rol de la comunicación social en la gestión de reducción del riesgo a partir de los resultados de seguimiento y evaluación del Decenio Internacional de Reducción de Desastres Naturales (DIRDN), y con las aportaciones de algunos seminarios realizados en la región sobre comunicación, desastres y desarrollo<sup>114</sup> (San José 1997, Quito, 1998), el comunicólogo Luis Ramiro Beltrán (2004) traslada el paradigma comunicacional latinoamericano a la gestión de

<sup>112</sup> Se sustenta en el modelo de Mediación Dialéctica de la Comunicación Social (Piñuel y Lozano, 2012)

<sup>113</sup> Mientras la tendencia en Europa es hablar de catástrofes, en América Latina se prefiere el uso del término desastres.

<sup>114</sup> Como el “Encuentro Regional sobre desastres naturales y planificación de los asentamientos humanos” celebrado tras el terremoto de 7,1 grados en la Escala de Richter del 4 de agosto de 1998 en Bahía de Caráquez (Ecuador), en el que se decidió: “...Reforzar mecanismos permanentes de difusión de las recomendaciones para casos de desastre, de capacitación a la comunidad y de acceso de ésta a la información pertinente. [...] Desarrollar y reforzar los mecanismos permanentes de Educación Popular, los cuales generan una conciencia social de defensa a la vida y responsabilidad ante el riesgo de desastres naturales” Salazar (1999).

reducción de desastres. Beltrán defiende la creación de *Cultural para la Prevención* ya que, a largo plazo, asegura el cambio social en beneficio del desarrollo de las poblaciones más vulnerables y se sustenta sobre los únicos cimientos que verdaderamente pueden reducir el riesgo de desastres. Esta labor transformadora sería inconcebible sin el estrecho aporte de la “comunicación para el desarrollo”<sup>115</sup>.

La comunicación para desastres (Beltrán, 2004) según es entendida en América Latina posee dos funciones capitales, de las cuales se derivan otras: la informativa y la formativa<sup>116</sup>. La función informativa en la comunicación para desastres consiste principalmente en la provisión de datos, la relación de hechos y facilitación de nexos y contactos. Mientras que, la función formativa persigue esencialmente persuadir a las personas para que adopten determinadas conductas que favorezcan la prevención de desastres. De estas dos funciones principales deviene la tipología de comunicación que concierne a la reducción de desastres: la información pública y la comunicación educativa. Ambos tipos de comunicación se conjugan para inter-potenciarse y así multiplicar su impacto en servicio de la reducción de desastres.

Luis Ramiro Beltrán (2004:21) define la información pública aplicada a la reducción de desastres como “la divulgación clara, prudente y oportuna de datos correctos sobre la incidencia, el desarrollo y las consecuencias de desastres a fin de instar y ayudar a la población a comportarse protectivamente respecto de ellos y, por otra parte, es el favorecimiento de nexos operativos entre funcionarios especializados en desastres, autoridades políticas y técnicas y periodistas y de contactos para entendimiento de todos ellos con la colectividad susceptible de resultar víctima de esos desastres”.

Una de las tareas principales de la información pública es ampliar el conocimiento de la gente sobre la naturaleza e implicaciones de los desastres; contribuyendo a generar una conducta apropiada a la protección de vidas y bienes –mediante la divulgación amplia, intensa y sistemática de conocimientos. La información pública se sirve principalmente de los medios de comunicación masivos. Tradicionalmente, por su carácter lucrativo<sup>117</sup>, ha predominado el sensacionalismo<sup>118</sup> y la superficialidad en el análisis de la noticia “suceso” pero desde 1998, año dedicado a la información dentro del marco del DIRDN, se percibió un cierto viraje en el manejo más profesional de la información en Latinoamérica.

---

<sup>115</sup> Que se estudiará en el Capítulo 3, como sustento teórico de los resultados de la investigación.

<sup>116</sup> En la Tabla 5, en Anexo 3, se sintetizan las principales operaciones de la Información Pública y la Comunicación Educativa en la Comunicación de desastres.

<sup>117</sup> Los medios masivos cubanos tienen peculiaridades, ya que son propiedad del Estado. Entre los principales objetivos de la televisión cubana está el de educar.

<sup>118</sup> La tendencia en los grandes medios ha sido la exhibición de hechos consumados, especialmente en temas como los desastres, sin la contextualización que permite una comprensión del problema social que envuelve este tipo de eventos.

El cuanto a la comunicación educativa en la región para abordar la problemática de los desastres existe una creciente comprensión de su importancia particularmente en las etapas anteriores y posteriores al impacto de los desastres. La comunicación educativa por medios formales e informales es el instrumento primordial para poder formar en muchas personas las actitudes y las prácticas más funcionales para la reducción de riesgos. Para los autores que defienden el uso de la comunicación educativa para la reducción de desastres el acercamiento a la gente en su mundo, el contacto humano personalizado, reiterativo, dialógico y paciente, es el recurso principal para llegar a modelar esas conductas. Para estos autores, la comunicación educativa es la que mejor fomenta la participación resuelta y protagónica del pueblo en el manejo apropiado de los desastres promoviendo por contacto cara a cara el cumplimiento de la responsabilidad de los mediadores comunitarios y estimulando su movilización no solo por razones de las emergencias, sino para que ejerzan control ciudadano<sup>119</sup> y, si necesario, presión social a favor de la reducción de desastres.

---

<sup>119</sup> El control social entendido según su función original de orden social.





## **CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO**

---



### 3.0 Introducción

Se ha indicado en el Capítulo 1 que esta tesis doctoral valora la corresponsabilidad que las prácticas comunicativas mantienen con las políticas y con los discursos canónicos de RRD en el contexto cubano. Dada la naturaleza multidimensional del objeto y su carácter internacional (la problemática del riesgo, por su carácter global, debe ser abordado por gobiernos y comunidades, dentro del contexto global en que los países se circunscriben), la perspectiva teórica para el análisis de dichas intervenciones debe tener en consideración, según la autora de la tesis, un marco amplio e inclusivo que se preocupe por la totalidad de los efectos colaterales y causales de los desastres. Con esta premisa de partida, las diferentes perspectivas de estudio para abordar el objeto de estudio, deben tener en cuenta las dos principales aristas, detectadas hasta el momento, afectadas por el riesgo de desastre y las consecuencias del mismo: el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Esta investigación se ubica en el campo de la comunicación y su perspectiva específica es la *comunicación para el desarrollo*. Como es bien sabido, este tipo de comunicación aparece en el último tercio del siglo XX, para apoyar el desarrollo de los países mal llamados del *Tercer Mundo*. Por esa época, las agencias multilaterales de la ONU y el Banco Mundial, utilizan como herramienta clave para el desarrollo económico los medios de comunicación.

El colombiano Luis Ramiro Beltrán (1995) clasifica las experiencias de comunicación y desarrollo nacional en: I) La "comunicación de desarrollo" que se refiere a la atmósfera propicia que crean los medios de comunicación para el desarrollo de sociedades industriales, a partir del progreso tecnológico y el crecimiento económico. II) La "comunicación de apoyo al desarrollo" es la noción de que la comunicación planificada y organizada - sea o no masiva - es un instrumento clave para el logro de las metas prácticas de instituciones y proyectos específicos que propician el desarrollo. Esta es la comunicación que se hace normalmente en situaciones de desastres (Contreras: s/f: 2). Y III) La "comunicación para el desarrollo democrático o comunicación alternativa" conlleva la idea de que, al expandir y equilibrar el acceso y la participación de la gente en el proceso de comunicación, tanto a niveles de medios masivos como a los interpersonales de base, el desarrollo debe asegurar, además de beneficios materiales, la justicia social, la libertad para todos y el gobierno de la mayoría.

Esta tesis se inscribe en la tradición de estudios basados en el paradigma de la comunicación para el desarrollo democrático o alternativa, pues se considera que es el enfoque más pertinente cuando se trata de inculcar en la cultura de las personas las medidas necesarias para reducir el riesgo de

desastres, proceso que requiere de una visión de la comunicación sistemática y a largo plazo. Se entiende el desarrollo como desarrollo sostenible y se añade la perspectiva de los derechos humanos como eje transversal de la comunicación para el desarrollo.

A lo largo de este capítulo, se presenta este enfoque teórico incluyendo la compatibilidad y aportación de la perspectiva de los derechos humanos a la intervención comunicativa, se explican los rasgos que lo hacen pertinente para esta investigación y se explicita la manera en que se ha aplicado a su diseño y la a lectura de sus resultados.

Al final del capítulo, se ha incorporado unas breves notas introductorias a la noción del control social del riesgo y la resiliencia. La autora de esta tesis doctoral, entiende la intervención comunicativa (tanto las mediaciones políticas, como las comunicativas) para la RRD, como una llamada al orden y a la armonía social, mediante el empoderamiento de los ciudadanos. Ello justifica, además, la perspectiva teórica escogida, que, además de crear resiliencia en momentos de crisis, trata de visibilizar las causas estructurales invisibles, con el fin de crear consciencia sobre los motivos ocultos que crean mayor vulnerabilidad. Por razones de espacio y tiempo, no se ahonda en el análisis de los resultados de la investigación a la luz del control social (lo cual pudiera tener salda en otra forma de documento científico) pero sí se quiere dejar constancia de este entender en la intervención estudiada.

### **3.1 Presentación de los postulados epistémico-metodológicos de la Comunicación para el Desarrollo que sustentan los resultados de esta investigación**

#### *3.1.1 Formulación original: la comunicación para el desarrollo*

A partir de los años 80 y sin desdeñar las aportaciones europeas y americanas, América Latina se sumerge en un proceso de reflexión y autonomía epistemológica, en busca de un desarrollo teórico comunicativo autónomo para la región. Surgió así una *comunicación alternativa* a partir de los aportes del pedagogo Paulo Freire que apuntaba a democratizar la información y crear nuevas formas de participación social. No obstante, la comunicación alternativa tuvo dificultades para lograr las transformaciones macro sociales que se planteaba<sup>120</sup> y fue cediendo paso a una renovada concepción de la investigación y la intervención en el campo comunicacional.

---

<sup>120</sup> Entre ellas su postura dogmática sobre la fuerza de los sectores populares (UNICEF, 2006: 22)

*Necesidad de definir el concepto de desarrollo para entender de qué comunicación hablamos*

Desde finales de los ochenta y a lo largo de la década de los 90, la re-emergencia crítica del concepto de desarrollo<sup>121</sup> que se impuso a nivel mundial, genera un debate teórico y político en América Latina del que nace el campo de la Comunicación/Educación vinculado a esta nueva noción.

Tras los fracasos de las políticas neoliberales, los países se encuentran ante el reto de establecer políticas de desarrollo que favorezcan el crecimiento económico, teniendo en cuenta otras medidas necesarias también para el desarrollo de las comunidades, como las vinculadas con la reducción del riesgo de desastres que ocupan esta investigación, respetando la dignidad y libertad de las personas. Definir con precisión qué tipo de desarrollo<sup>122</sup> se anhela, es fundamental para determinar y en su caso exigir qué tipo de políticas y lineamientos estratégicos adoptan los países.

La concepción de desarrollo defendida en el actual estudio es el concepto de Desarrollo Humano<sup>123</sup>, de acuerdo con la noción que maneja el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>124</sup> sobre las ideas del economista y filósofo indio Amartya Sen. Según el cual se establecen un conjunto de dimensiones, condiciones y principios que en el marco de las libertades civiles y considerando a los individuos, protagonistas establecen:

- Una profunda valoración de la vida que garantiza que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva
- Acceso a los recursos que permitan a las personas vivir dignamente, de acuerdo a sus parámetros culturales
- Posibilidad de participar en las decisiones que afectan a su comunidad.

La libertad de opción es central y el ingreso económico es fundamental como medio para el desarrollo de las capacidades, orientado a la satisfacción de necesidades y derechos. Este proceso solo puede concebirse, en el marco de una democracia participativa y pluralista que respete los derechos humanos, la organización y la participación de la comunidad. El respeto, reconocimiento y recuperación de las múltiples culturas que determinan y sustentan las percepciones, acciones e interacciones de las comunidades en que se generan los procesos de cambio social, supone el eje central del concepto de desarrollo humano. Igualmente, supone

<sup>121</sup> Siguiendo la denominación de la autora cubana Mayra Espina Prieto (s/f).

<sup>122</sup> Los modelos comunicativos dominantes siempre han estado de la mano de los modelos de desarrollo vigentes (véase en el Capítulo 6.1, la evolución de la comunicación a propósito de las iniciativas de respuesta ante los desastres naturales).

<sup>123</sup> “El proceso de ampliar la gama de opciones de las personas brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde el entorno físico en buenas condiciones, hasta las libertades económicas y políticas” (PNUD, 2002)

<sup>124</sup> Organismo comprometido con desarrollar el informe anual sobre el índice de desarrollo humano por países.

una constante motivación en los procesos de desarrollo humano el empoderamiento de los diversos actores sociales en el ejercicio de sus derechos ciudadanos y su participación en las decisiones que los involucra. El poder se ejerce y se construye constantemente, mediante la participación y la negociación permanente. Esta capacidad de comunicar las propias percepciones y participar en las decisiones es lo que se denomina empoderamiento<sup>125</sup>. En síntesis, la concepción de desarrollo humano sobre las ideas de Amartya Sen sitúa al individuo en el centro de su propio desarrollo y parte de la libertad como opción central. Libertad que solo puede garantizarse promoviendo una institucionalidad democrática en la que los derechos humanos sean articuladores de los procesos de transformación.

Se han observado diversas maneras de articular el binomio desarrollo, comunicación/educación, según los significados y finalidades que se le han asociado. Desde las perspectivas desarrollistas, con su visión difusionista de la comunicación herencia del viejo modelo de Harold Laswell (1902 – 1978) y la Mass Communication Research -Shannon y Weaver, 1949 (1971), Scramm, 1954, y Berlo, 1960 (1987)-, hasta la Escuela Crítica Latinoamericana de la Comunicación (Marques De Melo, 2007), que toma como punto de partida los presupuestos de la Escuela Crítica de Frankfurt<sup>126</sup>, los *Cultural Studies*<sup>127</sup> y la sociología crítica de Francia<sup>128</sup> y que supone el sustento epistémico–metodológico de esta investigación. Los modelos de comunicación han estado siempre en estrecha relación con los modelos de desarrollo y por tanto, responden a contextos socio– históricos. Si bien, siempre ha coexistido un *corpus teórico* “alternativo” y crítico con los modelos dominantes de comunicación, como la Escuela Crítica Latinoamericana de la Comunicación, que permiten novedosas intervenciones.

---

<sup>125</sup> Empoderar viene de la palabra “apoderar” que significa “poner algo en poder de alguien o darle posesión de ello; hacerse dueño de algo, ocuparlo, ponerlo bajo su poder, hacerse fuerte, fortalecerse” (UNICEF, 2006: 15).

<sup>126</sup> Grupo de investigadores que se adhieren a las teorías de Hegel, Marx y Freud para discutir críticamente las condiciones sociales y históricas en las que ocurre la construcción de teoría. Teóricos adscritos a la Escuela de Frankfurt, fueron: Max Horkheimer (2002), Theodor W. Adorno, 1947, (2007) o Jürgen Habermas, 1981, (1987).

<sup>127</sup> Exploran las formas de producción y creación de significados y de difusión de los mismos en las sociedades contemporáneas. Las investigaciones se centran en la explicación de cómo las prácticas culturales se enmarcan en sistemas superiores de poder, asociados o operando a través de fenómenos sociales, como la ideología, las estructuras de clases, las identidades nacionales, la globalización, género... Máximos exponentes fueron Herbert Richard Hoggart (2004) o Edward Wadie Said (1935 – 2003).

<sup>128</sup> Con representantes como Robert Castel (1984, 1991), Michel Foucault (1972, 1990) y Pierre Bourdieu (1984, 1998).

*La comunicación para el desarrollo*

En sintonía con la noción de desarrollo descrita, el nuevo paradigma comunicacional<sup>129</sup> en América Latina promueve la construcción de un modelo encaminado a la consecución de la autonomía de los sujetos, desde “una puesta en común” y un “compartir experiencias”, a partir de dos factores claves que dialogan entre sí: lo cultural como elemento mediador y la acción-participación como elemento clave en el proceso de mediación. Estos elementos forjan el paradigma ético político emancipatorio<sup>130</sup> (Rebellato, 2000), comunicación para el desarrollo (Beltrán, 1995) o comunicación participativa donde la célula desarrollo, cultura y comunicación se constituye como una unidad indisoluble cuando se buscan soluciones que tratan de escarbar la raíz de los problemas estructurales que afectan a las sociedades modernas y particularmente a los países con menos posibilidades económicas.

Para Ramiro Beltrán<sup>131</sup> (1993) la *comunicación para el desarrollo* conlleva la idea de que “al expandir y equilibrar el acceso y la participación de la gente en el proceso de comunicación, tanto a niveles de medios masivos como a los interpersonales de base, el desarrollo debe asegurar, además de beneficios materiales, la **justicia social**, la **libertad** para todos y el **gobierno de la mayoría**”. Se considera esta concepción<sup>132</sup> valiosa puesto que se corresponde con la definición de desarrollo humano y está en consonancia con el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos que sostiene la tesis.

El autor de la comunicación para el desarrollo es además pionero de una prolífica línea de investigación acerca de la necesidad de organizar y planificar la comunicación a gran escala y desde premisas democráticas, dentro de la cual destaca por ser el artífice del concepto “políticas (nacionales) de comunicación” (Barranquero, 2014: 19).

El modelo propuesto por Ramiro Beltrán de la Comunicación Horizontal<sup>133</sup> que queda sintetizado en el Gráfico 3 cada uno de los elementos queda resumido a continuación (*Ibíd.*: 18):

<sup>129</sup> Emprendida por el pedagogo brasileño, Paulo Freire (2003), la producción teórica latinoamericana en el pensamiento comunicacional, sumó valiosas aportaciones de autores como Armando Mattelart (2008), Luis Rebellato (2000), Antonio Pasquali (1985), Mario Kaplún (1992) o la “propuesta seminal” de Jesús Martín Barbero (1987).

<sup>130</sup> Existe una natural inclinación cuando se habla del paradigma comunicacional latinoamericano ha categorizar todo el conjunto de sus denominaciones -*comunicación para el desarrollo*, *comunicación alternativa*, *comunicación para la paz* o *comunicación participativa*...- como la “otra” comunicación, la “comunicación alternativa”. Un estudio detallado de cada una de estas expresiones posee matices diferenciados en el propósito, enfoque teórico-conceptual, estrategias metodológicas. Para profundizar en las diferentes aproximaciones a cada término se puede revisar los resultados de la Investigación Posdoctoral realizada por Carlos Del Valle Rojas (2007). Sin entrar en este nivel de detalle comparativo conceptual, esta tesis se apropia de esas expresiones aglutinantes que se ubican bajo el paraguas de la Escuela Crítica Latinoamericana. Especialmente se revisan los postulados enarbolados por la llamada Comunicación para el Desarrollo.

<sup>131</sup> Padre fundador de la denominada Escuela Crítica Latinoamericana de la Comunicación y de la disciplina de la comunicación para el desarrollo. El legado teórico de este gran estudioso de la comunicación tiene su origen y su principal influencia en la práctica misma, en los años de experiencia que trabajó como comunicador en proyectos de desarrollo y cooperación.

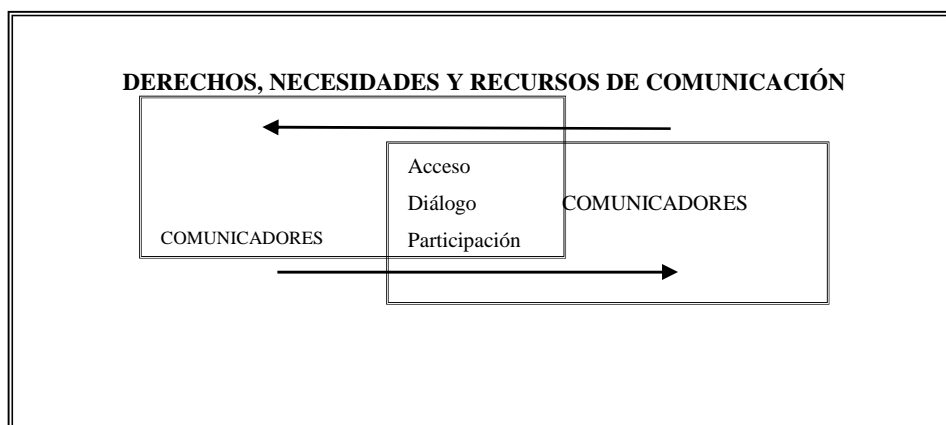
<sup>132</sup> Este paradigma se encuentra distante del hegemónico, debido al massmediacentrismo y la visión instrumentalista de la comunicación que lejos de haber sido “superada” en los discursos políticos y en el imaginario social del siglo XXI, ahora más que nunca el eje tecnológico parece articular globalmente las representaciones de la sociedad, sea “sociedad del conocimiento” o “de la información” (Portal, 2004).

<sup>133</sup> En etapas posteriores preferiría usar el término de Comunicación para el Desarrollo.



- Acceso es el ejercicio efectivo del derecho a recibir mensajes.
- Diálogo es el ejercicio efectivo del derecho a recibir y al mismo tiempo emitir mensajes.
- Participación es el ejercicio efectivo del derecho a emitir mensajes.
- Comunicadores son todos los seres humanos aptos tanto para recibir mensajes como para emitirlos.
- Derecho a la comunicación es el derecho natural de todo ser humano a emitir y recibir mensajes intermitentemente o al mismo tiempo.
- Necesidad de comunicación es tanto una demanda natural individual como un requerimiento de la existencia social para usar los recursos de comunicación a fin de entrar a compartir las experiencias por interacción mediada por símbolos.
- Recurso de comunicación es cualquier elemento energía/materia – cognoscitivo, afectivo o físico– utilizable para hacer posible el intercambio de símbolos entre los seres humanos.

**Gráfico 3. Modelo de la Comunicación Horizontal**



Fuente: Beltrán (1981)

### *3.1.2 Aplicación en la RRD: la comunicación para la creación de una cultura de RRD*

No es posible reducir el riesgo, sin el aporte de la comunicación. La comunicación cumple tareas de apoyo en cada una de las etapas del ciclo de reducción del riesgo de desastres pero es su capacidad para consolidar una cultura de la seguridad, de la prevención o de la reducción de desastres<sup>134</sup> lo que

<sup>134</sup>Obviamente cada uno de estos términos entraña matices diferentes que pueden generar confusión. Así, la comunidad internacional durante el DIRDN defendía la creación de una cultura de la prevención pero ahora prefiere denominarlo cultura de la seguridad. La Directiva n°1 de Cuba para la preparación de desastres por su parte busca consolidar una cultura de reducción del riesgo.

supone que su misión capital sea la de generar determinados cambios en los comportamientos de las personas a favor de la reducción de desastres. Beltrán (2004: 22) define la cultura de la prevención (también podrá ser de la reducción del riesgo o de la seguridad) del siguiente modo: “cuadro de comportamiento racional y estable que, generalizado en una sociedad, se caracteriza por la práctica habitual de la acción colectiva anticipada y sistemática para tratar de evitar que los desastres ocurran y, en caso de que ello no resulte posible, para amenguar sus efectos y, por otra parte, para reducir la vulnerabilidad”.

Partiendo del más elemental de los derechos, a la vida con calidad y dignidad, el derecho a que la población pueda protegerse, prevenir o reducir los efectos de determinadas amenazas sobre los ecosistemas que les afecta es incuestionable. Por ello, para reducir los desastres de cualquier índole resulta ineludible la comunicación fuera del momento de la crisis o la emergencia –etapa en el que el rol de la comunicación está orientado a brindar información a los diferentes actores sociales y atender las necesidades informativas del momento, respetando y haciendo respetar los derechos humanos-. En “tiempos normales”, es decir fuera del momento del desastre, la comunicación generadora de conductas favorables a la prevención y reducción de daños de los principales riesgos de la comunidad es una obligación que debe forjarse y ser promovida desde el Estado y las instituciones encargadas de la reducción del riesgo de desastres. El derecho a la comunicación en “tiempos normales” facilitaría el empoderamiento y la concienciación<sup>135</sup> de las personas sobre sus propios riesgos y vulnerabilidades; entendida en contraposición al derecho a la información, es encargada de generar espacios de debate público y participación donde los sujetos puedan ser partícipes de las decisiones que en este terreno les afecten.

Ramiro Beltrán (2004: 29) establece las tres características principales que la comunicación debe cumplir para consolidar una cultura de la seguridad o de la reducción de desastres:

- La universalidad: la cultura de la seguridad tiene que ser desarrollada –agregativa y coherentemente- por la sociedad como un todo, llegando a todos los estratos sociales.
- La profundidad: debe llegar tan hondamente como sea posible a la razón y el corazón de las personas para inculcar en ellas la propensión a la participación ante los riesgos de desastres.
- Perdurabilidad: en el sentido de que se logre la estabilidad a largo plazo de un comportamiento generado a favor de la prevención de desastres.

La sumatoria de estos tres factores confiere a la comunicación el poderío requerido para construir una cultura de la reducción de desastres. Pero esta construcción sociocultural requiere de un largo plazo

---

<sup>135</sup> La concienciación se entiende, a efectos de la presente tesis, como la capacidad de tomar decisiones a partir de un racional acto reflexivo, fundamentado en la responsabilidad y la actuación consciente y consecuente de lo que se siente, se piensa y se conoce, en función de una meta a lograr.

de tiempo, pues la gente no puede modificar substancial y definitivamente su conducta en días o semanas. Es por ello que se acude a esta comunicación en “tiempos normales” de manera paciente y sistemática.

La comunicación para el desarrollo supone el sustento teórico idóneo para este tipo de iniciativas comunicativas dirigidas a la reducción de desastres que pretenden concienciar e incluir en la cultura de las naciones las medidas necesarias para reducir vulnerabilidades y aumentar la resiliencia en Latinoamérica. La pertinencia de este enfoque en la RRD en Latinoamérica responde a varias razones:

1º Es un modelo comunicativo que emana de y revierte en la práctica misma para introducir transformaciones profundas<sup>136</sup>. Las principales influencias nacen precisamente de la observación crítica de la experiencia de los movimientos sociales, las agencias de desarrollo y los centros de investigación, para después volver a ella

2º Es un modelo endógeno construido especialmente por pensadores latinoamericanos que si bien, no dejan de estar influenciados por la tradición europea.

3º La comunicación para el desarrollo parte del derecho básico a recibir y enviar comunicación por todos.

4º Gran parte de su interés lo centra en la comunicación<sup>137</sup> en espacios públicos como base para la constitución de la sociedad, ciudadanía, lazos sociales y voluntades políticas.

5º Es especialmente eficaz para la creación de cuadros de comportamiento racional y estable que se integren en las culturas.

Se verá a continuación la contribución de los derechos humanos a las intervenciones comunicativas para la RRD y por ende, la conveniencia de su aplicación para abordar la compleja problemática del riesgo de desastre global.

### **3.2 Pertinencia del enfoque de derechos en la intervención comunicación para la RRD para el diseño de esta investigación**

La intervención comunicativa para la RRD se justifica desde el reconocimiento de dos derechos fundamentales, el más básico de los derechos, el derecho a la vida con calidad y dignidad; y el derecho natural de todo ser humano a emitir y recibir mensajes simultáneamente o intermitentemente, el derecho a la comunicación. Estos dos derechos abren camino al resto de derechos humanos -

---

<sup>136</sup> En la entrevista que realizó Barranquero a Beltrán (2014: 15), el teórico boliviano admitía que le gustaba definirse simplemente como “artista de la comunicación” pues aunque su reconocimiento internacional proviene de sus aportaciones académicas, su trayectoria es la de un observador comprometido con los fenómenos sociales de Latinoamérica.

<sup>137</sup> En la construcción de lo público, la comunicación educativa tiene un peso predominante por el trabajo en corta distancia.

reconocidos en la Carta Internacional de los Derechos Humanos en 1948- para vivir como seres humanos plenos. Sin ellos, defiende la Carta magna<sup>138</sup>, no se puede cultivar, ni ejercer plenamente las cualidades, inteligencia, talento y espiritualidad de los seres humanos. Es por ello, coherente, considerar a los derechos humanos desde una noción integral, que aplique a todos los derechos el mismo tratamiento y los considere igualmente exigibles tanto en proyectos de desarrollo y transformación social, como de cualquier otra naturaleza (tecnológicos, políticos, económicos...). Se repasa a continuación la compatibilidad y contribución de los derechos humanos a los proyectos de desarrollo y RRD, que atañen a esta investigación.

### *3.2.1 Compatibilidad y contribución del enfoque de derechos humanos en el desarrollo humano y la RRD*

Los derechos humanos surgen a partir de una construcción histórica que tiene en cuenta reivindicaciones y garantías adquiridas en pos de la dignidad de las personas<sup>139</sup>. Los derechos humanos aparecen como un ideal universal al que actualmente la mayor parte de los países adhieren, aunque no estén garantizados sus principios fundamentales de dignidad, solidaridad, equidad y justicia.

El desarrollo humano y los derechos humanos comparten la meta: la libertad y el respeto a la dignidad humana. Las personas deben ser libres de desarrollar sus opciones y participar en las decisiones que afectan sus vidas, respetando la dignidad individual.

Para abordar el enfoque de derechos, es importante entender qué entendemos por derechos humanos. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define los derechos humanos del siguiente modo:

“Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”

Más concreta es la definición que la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés)

<sup>138</sup> Desde su adopción, la Declaración Universal de los Derechos Humanos se ha traducido a más de 360 idiomas (es el documento más traducido del mundo) y ha sido fuente de inspiración para las constituciones de muchos Estados que se han independizado recientemente y para muchas democracias nuevas.

<sup>139</sup> En asonancia, el concepto de desarrollo humano presentado en el apartado anterior persigue la realización personal y el más alto respeto a la dignidad humana.

publicaron conjuntamente en 2008 el informe titulado La gestión del riesgo de desastres hoy, en este texto se definen los derechos humanos como (2008: 190):

“**Garantías legales universales** que protegen a los individuos y grupos frente a acciones y omisiones que pueden afectar sus libertades y su dignidad humana. Se basan en el **respeto a la dignidad y al valor de cada persona** como individuo y como miembro de una comunidad, de un grupo o de la sociedad en su conjunto. Los derechos humanos incluyen valores que pueden encontrarse en todas las culturas, religiones y tradiciones éticas”

En este mismo informe se definen los principios que rigen los derechos humanos:

- *Universalidad o no discriminación*, lo cual implica que se aplican siempre y en todo lugar, inclusive en tiempo de conflicto y de desastre. Además supone la idea de dar prioridad a los menos privilegiados o los más vulnerables.
- *Rendición de cuentas*<sup>140</sup>: los Estado que han ratificado los tratados se hacen responsables ante los ciudadanos y ante la comunidad internacional
- *Indivisibilidad* significa que los derechos son interdependientes y están relacionados entre sí, por lo que son indivisibles y tienen la misma importancia<sup>141</sup>
- *Participación en la vida política y cultural*, como derecho y responsabilidad de contribuir y gozar del desarrollo.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, es fundamental considerar dos problemáticas centrales para su exigibilidad:

1. Si bien toda la sociedad está implicada en el cumplimiento de los derechos humanos, la capacidad del Estado para hacer cumplir los derechos humanos es indelegable.
2. La conciencia y capacidad de las sociedades de exigir su cumplimiento.

Teniendo en cuenta ambas concepciones, así como sus principios, las claves del desarrollo humano con un enfoque de derechos humanos son: la equidad, participación, seguridad, gobernabilidad y sustentabilidad. Implica una sociedad participativa con un Estado activo y con un mercado legítimo (UNICEF, 2006: 15). El Informe sobre Desarrollo Humano (2000: 19) plantea que “la promoción del desarrollo humano y la realización de los derechos humanos comparten, de muchas maneras, una motivación común, y reflejan el compromiso fundamental de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de los individuos en todas las sociedades”. Todo ello es difícil que se dé la una si no se

---

<sup>140</sup> Para ello se reconoce que todas las personas, especialmente los niños, son sujetos con derechos y no objetos de caridad.

<sup>141</sup> Si bien se reconoce que en momentos de escasez de recursos debe establecerse prioridades.

cumple la otra. El informe afirma que el amplio uso de esos dos tipos independientes de conceptos normativos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficiente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí provechosamente. Por consiguiente, el informe del PNUD considera –y la presente tesis asume– que la adopción de un criterio más integrado brinda mayores beneficios y facilita en la práctica los esfuerzos comunes por promover la dignidad, el bienestar y la libertad de los individuos en general.

Existe una dinámica bidireccional en la contribución que se establece entre el desarrollo humano y los derechos humanos. Ambos conceptos normativos complementan y enriquecen el enfoque del otro. Si bien, a efectos de la presente tesis que se enmarca en un programa de doctorado de desarrollo y cambio social se tendrá en cuenta los bondades que suponen integrar una perspectiva de derechos humanos en los procesos de desarrollo y más concretamente en los procesos de comunicación para el desarrollo en la gestión del riesgo de desastres naturales en tiempos normales.

Desde el prisma del desarrollo humano, el progreso social se considera como algo positivo que hay que alentar (*Ibíd.*: 21). No obstante, el vínculo normativo entre los objetivos de desarrollo y la praxis no genera el deber de terceros de propiciar el desarrollo humano o de garantizar el logro de algún nivel específico de desarrollo humano o de sus componentes. Desde esta perspectiva, el criterio de los derechos humanos vincula el desarrollo humano a la idea de que existen unos otros que tienen el deber de facilitar y fortalecer el desarrollo humano.

- 1) Las evaluaciones de desarrollo, con una perspectiva de derechos humanos, pueden o deben indicar los deberes de otros en la sociedad para fomentar el desarrollo humano de una manera u otra. Al invocar los deberes surge ineludiblemente una serie de problemáticas, como la rendición de cuentas, la culpabilidad y la responsabilidad.
- 2) Si bien las concepciones del desarrollo humano han insistido siempre en la importancia del proceso de desarrollo, pocos instrumentos aportados el criterio de esta concepción realmente no miden los efectos de los mecanismos sociales teniendo en cuenta como se lograron esos efectos.
- 3) Los derechos humanos se satisfacen no solo cuando las personas gozan de determinados bienes y libertades, sino también cuando se han adoptado medidas para garantizar esos bienes y libertades. Por lo tanto, el análisis de los derechos humanos supone una evaluación de la existencia de instituciones y normas sociales que protejan los logros en materia de derechos humanos dentro de una sociedad. Es decir, el enfoque en derechos humanos se centra no solo en los progresos sociales, sino también en la medida en que se garantiza que esos logros están protegidos contra amenazas.

Autores latinoamericanos de La RED<sup>142</sup>, como Gustavo Wilchex-Chaux, (EIRD y CRDI, 2008), han creado un conjunto de indicadores que sirven para determinar si los procesos de desarrollo local avanzan hacia la sostenibilidad de la comunidad o si por el contrario avanzan hacia una mayor vulnerabilidad. Esta propuesta establece que los derechos de las personas y las comunidades afectadas por desastres, se puede definir como el derecho a que toda actividad posterior al fenómeno que lo desencadenó, se realice en función de activar y fortalecer sus “mecanismos de superación” (EIRD, 2008):

- 1) Derecho a la protección del Estado: las personas y comunidades afectadas por desastres tienen derechos a que el Estado directa o indirectamente les ofrezca la protección<sup>143</sup> que requieren mientras recuperan las condiciones que les permiten satisfacer sus necesidades por sus propios medios.
- 2) Derecho a la información: las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a conocer de manera adecuada, oportuna, clara, precisa y veraz, la información disponible sobre aspectos tales como las causas que desencadenaron los desastres; la vulnerabilidad y los riesgos que corren; la información necesaria para tomar una correcta decisión sobre la necesidad de evacuación, así como sobre los planes de prevención, de contingencia, de emergencia, de recuperación y de reconstrucción existentes, los recursos disponibles o previstos para llevarlos a cabo y los mecanismos de administración y de control. El derecho a la información supone un derecho bidireccional que incluye el derecho a que las percepciones y puntos de vista de los diferentes actores sean tenidos en cuenta para construir una visión compartida del desastre y de la situación de la comunidad dentro de él. En general, la comunidad tienen derecho a conocer a través de la educación formal, no formal e informal y de la información pública, la realidad ambiental y la dinámica natural de la región que ocupa, así como los riesgos surgidos de la interacción humana con dicha realidad.
- 3) Derecho a la participación: derecho de los afectados a una participación directa, activa, decisoria y eficaz en todas las etapas del proceso.
- 4) Derecho a la integralidad de los procesos: los procesos de recuperación, reconstrucción y desarrollo serán concebidos de carácter integral y con sentido humano, social, económico, ambiental y cultural y no deben centrarse únicamente en la mera reconstrucción de la infraestructura física. El derecho implica el fortalecimiento del tejido social de las

---

<sup>142</sup> Principal plataforma latinoamericana de creación de conocimiento y difusión sobre los desastres en la región.

<sup>143</sup> Esta protección se concreta en el suministro de albergue, alimentación, vestido, atención sanitaria, recreación y seguridad, teniendo en cuenta las particularidades culturales.

comunidades afectadas y su capacidad de autogestión; así como el derecho a la protección y recuperación ambiental del patrimonio cultural tangible e intangible.

5) Derecho a la diversidad: derecho a que se respeten las particularidades culturales de cada actor y de los sectores más vulnerables de la comunidad: niños, ancianos, enfermos, discapacitados y mujeres.

6) Derecho a la perspectiva de género: derecho a la participación decisoria de las mujeres

7) Derecho a la autogestión: derecho a que se respete y se fortalezca la capacidad de decisión, gestión y autogestión de los distintos actores locales y gubernamentales.

8) Derecho de prioridad: las personas afectadas tienen derecho a que los esfuerzos dirigidos a restituir su autonomía tengan prioridad frente a otros intereses políticos o de sectores económicos o sociales no afectados.

9) Derecho a la continuidad de los procesos: los procesos de recuperación y reconstrucción deben tener carácter de programas de Estado y no de Gobiernos para garantizar su ejecución completa.

10) Derechos frente a los medios de comunicación: derecho de los afectados a que los medios de comunicación respeten su intimidad y que estos cumplan su papel como facilitadores de los procesos de comunicación. Así mismo, tienen derecho a que la información transmitida por los mismos sea real y objetiva y contribuya a entender las causas y los procesos que desencadenaron el desastre, en lugar de consolidar estereotipos.

11) Derecho a la participación de la naturaleza: derecho a que la voz de la naturaleza sea escuchada para avanzar hacia la (re)construcción de unas relaciones sostenibles entre las comunidades y su entorno.

12) Derecho a la prevención: derecho a que los procesos, planes y programas de recuperación, reconstrucción y desarrollo, incorporen el concepto de prevención de nuevos desastre, mediante la herramienta de la gestión del riesgo.

Viendo el enfoque basado en los derechos humanos(EBDH) de forma operativa en políticas y programas de desarrollo se entiende que:

- El objetivo de desarrollo es la plena realización de los derechos
- El contenido de las normas internacionales de derechos humanos marca los objetivos
- Los principios y valores son las vías para conseguir estos objetivos:
  - o Principios: Universalidad, Indivisibilidad, Interdependencia, Igualdad y no discriminación, Participación, Inalienabilidad, Rendición de Cuentas...
  - o Valores: Dignidad, Libertad, Igualdad, Solidaridad, Seguridad, Justicia...



- Incorporar el EBDH en las intervenciones comunicativas para la RRD, implica incorporar los componentes relacionados con su nuevo marco de referencia: el desarrollo sostenible y los derechos humanos

### *3.2.2 Desarrollo humano y derechos humanos: el reto sinérgico de la intervención comunicativa para la RRD*

No existe un corpus teórico propio y mucho menos metodológico que integre desde la comunicación la perspectiva del desarrollo humano y los derechos humanos en la gestión y reducción del riesgo. Por ello, para la construcción de este enfoque particular, se ha tomado como referencia postulados de la comunicación para el desarrollo y la comunicación de desastres y se ha integrado la perspectiva de los derechos humanos a partir de las aportaciones específicas de experiencias prácticas principalmente adoptadas por agencias internacionales como UNICEF que han incorporado en sus proyectos de desarrollo<sup>144</sup> el enfoque de derechos humanos o redes profesionales de protección y difusión de los derechos humanos<sup>145</sup>.

La célula que conforma la comunicación y derechos humanos no ha sido explorada de igual manera del binomio comunicación/ desarrollo. La integración de la comunicación y derechos humanos y normalmente ha estado relacionada normalmente con la comunicación para la ciudadanía, la democracia<sup>146</sup> y la interculturalidad, según la cual, la comunicación debe favorecer el fortalecimiento de la participación, la democracia y la movilización de los actores sociales pero esta comunicación no siempre incluye de manera sistemática un enfoque basado en derechos.

La libertad es el eje articulador de los derechos humanos y el desarrollo humano y es entendida como participación, independencia, autonomía, igualdad, respeto activo, solidaridad y diálogo. Consecuentemente, el reto sinérgico de la comunicación debe responder y garantizar todos estos principios.

Para la unión del trinomio desarrollo humano/ comunicación/ derechos humanos alrededor del fenómeno medular de la RRD, se parte de la interconexión entre los elementos del desarrollo humano

---

<sup>144</sup> El comunicador latinoamericano Dragón Gumucio (2006: 12) opina que es reiterativo que agencias de Naciones Unidas como UNICEF, utilicen en sus programas “el enfoque de derechos humanos para el desarrollo”, ya que lo que justifica la existencia misma del Sistema de las Naciones Unidas es la defensa de los derechos humanos. En la Carta de Constitución de la ONU, la lucha por la paz mundial, es el objetivo principal, y esa lucha se consigue a través del respeto a la Carta Internacional de los Derechos Humanos.

<sup>145</sup> La Red En Derechos reúne organismos académicos y del tercer sector para trabajar en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria con un EBDH.

<sup>146</sup> El concepto de democracia según Bobbio (en De Lourdes, s/f: 216), se define como “Un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”.

y el concepto clásico de comunicación –enarbolado en la comunicación para el desarrollo- para abordar luego con sentido integrador la perspectiva de los derechos humanos en el proceso de control y reducción del riesgo. Para ello, se ha tomado la sistematización que realiza Espina Prieto (s/f) de la proposición de desarrollo integradora, sintética y crítica y se han fusionado con las dimensiones fundamentales de un EBDH. Los elementos resultantes del trinomio propuesto arriba se sintetizan a continuación:

- El principio de universalidad
- La dimensión cultural e intercultural
- Carácter del proceso en la construcción de la ciudadanía y la voluntad política
- Conocimiento como base para la auto-transformación
- Participación, democracia y construcción de lo público
- Desarrollo sostenible y derechos sustentables
- Lo local en la globalización
- Instrumentos de planificación y concertación de estrategias
- Reconstrucción de las relaciones de poder

Junto a estos elementos, se añade la reconstrucción de las relaciones de poder, principal aportación de los derechos humanos en los procesos de desarrollo.

### 3.2.2.1 El principio de universalidad

La legitimidad de una noción universal de desarrollo, asegura Espina Prieto, donde lo más genuinamente universal es la diversidad como riqueza. La universalidad desde la perspectiva de la comunicación para el desarrollo de una cultura de la seguridad (Beltrán, 2004: 29) y desde un enfoque de derechos humanos (EIRD y CRDI (2008: 191) supone la permeabilidad en todos los estratos sociales. Según la noción de derechos, la universalidad supone que los derechos se aplican siempre y en todo lugar, incluso en momentos de desastres.

### 3.2.2.2 La dimensión cultural e intercultural

La dimensión cultural del desarrollo, en su doble condición de conservación de la tradición y de generación de posibilidades de innovación. La comunicación, a través del intercambio de experiencias vitales por medio de la transacción de símbolos, es el mecanismo primordial que genera y reproduce constantemente la cultura. Si no existe una verdadera transformación cultural, no puede hablarse de un cambio social y por ende, de desarrollo. La célula desarrollo, cultura y comunicación

se constituye como una unidad indisoluble cuando se buscan soluciones que escarben la raíz de los problemas estructurales que afectan a las sociedades modernas y particularmente a los países con menos posibilidades económicas.

La comunicación para el desarrollo realiza una lectura de la cultura en clave comunicacional (simbólica, semiótica), y además repiensa la comunicación como esencialmente cultural, afirma Ramiro Beltrán (2008:37). Más que de medios, la comunicación se nos hace hoy cuestión de mediaciones, esto es de cultura y por tanto necesitada no solo de conocimiento, sino también de reconocimiento (Martín Barbero, s/f: 70). Asumir la comunicación desde esta perspectiva, supone recuperar el sentido original del concepto y reivindica su dimensión humana<sup>147</sup>, interconectando en el proceso sujetos activos y críticos<sup>148</sup> que, siguiendo los postulados gramscianos, no se predispongan a la subversión de la conciencia cotidiana.

La comunicación<sup>149</sup>, del latín *communicare*: comunicar, participar, compartir; también deriva de la raíz latina *communis*: poner en común algo con otro, participación mutua o asociación. El vocablo comparte su origen etimológico con comunidad y comunión, expresa algo que se comparte, que se tiene o se vive en común (Kaplún, s/f: 17). En términos más amplios, implica el sentido de unidad y pertenencia que se consolida dentro de un colectivo. La comunicación democrática, supone diálogo, comunidad, recepción activa, los flujos de información son horizontales y bidireccionales. Es instrumento y fin. Supone participación de todos los actores y está al servicio de las mayorías<sup>150</sup>.

Del mismo modo que el binomio desarrollo/comunicación, se articula en torno al elemento cultural; las relaciones entre derechos humanos y comunicación, son, de fondo, relaciones culturales (Reguillo, s/f). Mujeres, indígenas o jóvenes, entre otros actores sociales, pesan un conjunto de estereotipos reductores que la comunicación y especialmente, los medios de comunicación, (re)producen. El respeto a lo cultural, supone el respeto a las diferencias culturales. Una comunicación que vele por los valores democráticos supone una comunicación capaz de alzar múltiples voces sin crear amenazas.

---

<sup>147</sup> Igualmente ocurre con la actual comprensión de desarrollo que también incorpora la dimensión humana en su concepción. No es casual que ambos conceptos evolucionen paralelamente en la misma dirección, sino consecuencia de la interrelación e interdependencia que existe entre ambas acepciones.

<sup>148</sup> La crítica es la conciencia del yo que se opone a los demás que se diferencian y que tras crearse una meta, juzga los hechos y los acontecimientos, además de en sí y por sí mismo, como valores de propulsión o repulsión (Gramsci, 2008: 183)

<sup>149</sup> Desde tiempos lejanos, junto a su significado original, han coexistido dos formas de entender el término contrapuestas entre sí. La visión hegemónica de comunicación, que no corresponde con la noción original, se contaminó por la irrupción de los mal llamados “medios de comunicación masivos” y la reproducción de un modelo de relación social jerárquico y autoritario y la que se relaciona con su concepción original.

<sup>150</sup> En contraposición, el paradigma comunicacional predominante, matiza Kaplún (s/f), supone emisión de información, configura un monólogo de la minoría que ostenta el poder, los flujos de información son verticales y unidireccionales.

### 3.2.2.3 El carácter de proceso en la construcción de la ciudadanía y la voluntad política

El carácter de proceso del desarrollo, más que el énfasis en el resultado final; desarrollo como formas de interacción cotidiana, fundado en participación, en solidaridad, en relaciones simétricas. Esta idea trasladada a una sociedad que vela por la reducción de desastres supone sustentarse en una organización social, cuya base sea la comunicación y el conocimiento, lo cual cree cohesión entre los diferentes grupos y favorezca la solidaridad en momentos de emergencia y crisis.

El enfoque de derechos humanos ofrece instrumentos que se preocupan por el proceso de desarrollo, principalmente de las dos maneras siguientes (PNUD, 2000: 22):

- a) Los derechos individuales expresan los límites de las pérdidas que aceptablemente las personas pueden soportar, incluso para promover el logro de los objetivos sociales nobles. Los derechos protegen a las personas y a las minorías contra las políticas que les imponen enormes cargas aunque benefician a la comunidad en su conjunto.
- b) El pensamiento acerca de los derechos humanos establece una distinción entre la manera en que las instituciones gubernamentales y los funcionarios públicos tratan a los ciudadanos y la manera en que los afectan.

La defensa de los derechos humanos es una invitación a la acción colectiva, un compromiso con la transformación social que va más allá de los derechos civiles y políticos. Es un camino largo que requiere constante participación. La promoción del debate público es tarea de la comunicación, así como de crear redes de diálogo y de producción simbólica que superen a la mera difusión de información. Desde este enfoque, el proceso comunicacional, el cual debe tratar de involucrar a la mayoría de actores implicados, se preocupa por crear espacios públicos variados, flexibles y entrelazados, en donde tengan cabida lo local, provincial, nacional y supranacional.

### 3.2.2.4 Conocimiento como base para la auto-transformación

La capacidad auto-transformadora de los sujetos a partir de la capacidad de reflexión y la participación que es, al igual que la comunicación, instrumento y producto del desarrollo, además de garantía hacia el camino del respeto de los derechos humanos.

El sociólogo Alain Touraine (en Opazo, 2000) comparte la idea de que el camino hacia el desarrollo humano, es el fortalecimiento de las personas en su condición de sujetos, el “retorno al sujeto” (Armand Matterlat, 1995), destacando el papel activo del receptor y su rol como creador en el proceso

comunicativo, que produce sentido. El desarrollo supone la creación de condiciones para el despliegue de esa cualidad de actor y de agente de cambio.

Bajo el esquema clásico *acción – reflexión – acción*<sup>151</sup>, Mario Kaplún (s/f) sintetiza las bases de la denominada Educación Popular o Pedagogía Moderna que sustenta los postulados de la comunicación para el desarrollo. Ya no se trata de informar (y mucho menos de conformar comportamientos), sino que el modelo educativo-comunicativo que enfatiza el proceso mismo como método de aprendizaje lo que persigue es formar personas, capaces de transformar su realidad a partir de su análisis y reflexión. La prevención requiere de un discurso que motive el proceso cognitivo que una persona o grupo hace en la toma de decisiones referentes a la reducción de cualquier tipo de riesgo.

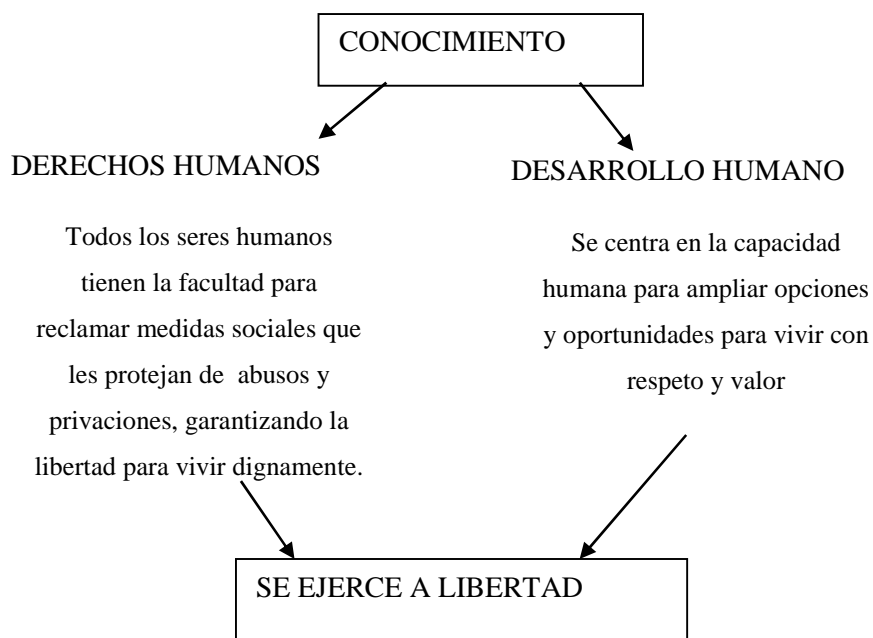
Sobre esta idea es que la intervención comunicativa para la construcción de una cultura de seguridad (o reducción de desastres) debe emplear una metodología que favorezca esta reflexión y conduzca a la acción en aras de prevenir futuros desastres. Gustavo Wilches-Chaux (2006) advierte que la vía para resolver los problemas no resueltos de un desarrollo deficiente depende de la capacidad para transformar las relaciones entre las comunidades humanas y los ecosistemas. Para lograrlo es preciso, señala el escritor colombiano, transformar la sociedad a partir de la reflexión que individualmente cada actor realice sobre la manera en que desempeñamos nuestro rol en la sociedad. Esa capacidad para reflexionar, pero sobre todo la facultad para impulsar cambios como consecuencia de esa reflexión, constituyen expresiones de nuestra cualidad de seres políticos<sup>152</sup>, condición necesaria en la adopción de medidas preventivas.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, la búsqueda de un desarrollo que no considere a la diversidad y a la autonomía de cada individuo, será un proceso autoritario y contradictorio en sí mismo, en el que no se respeta la libertad y la dignidad de las personas. Ya se comentó que el desarrollo humano y los derechos humanos comparten el propósito de velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de los individuos en todas las sociedades. El acceso al conocimiento da sentido a esta perspectiva, ya que con el conocimiento de varias opciones se es más libre para ejercer la libertad política y la toma de decisiones. Cuando el ser humano se compromete con su elección y participa activamente en la toma de decisiones se integra en el proceso de desarrollo. María De Lourdes Beltrán (s/f: 213) sintetiza en el siguiente esquema, cómo el conocimiento articula los procesos de desarrollo humanos y derechos humanos.

---

<sup>151</sup> La Pedagogía Crítica moderna utiliza la terminología práctica – teoría – práctica, para referirse al esquema que identifica el modelo educativo-comunicativo con énfasis en el proceso, siguiendo la denominación de Kaplún.

<sup>152</sup> Paolo Freire abordó la cuestión política de la educación en los años setenta, lo que supone la segunda etapa de su producción teórica. Para el pedagogo brasileño la politicidad de la educación es la cualidad que la educación tiene de ser política. Esto es, ni hubo nunca, ni habrá, una educación neutra (Pérez y Martínez, 2008: 161).



En esta dimensión de interacción, la comunicación y la educación se vuelven un instrumento clave para el cambio social. A través del conocimiento (mediado por la comunicación) de los derechos humanos, los seres humanos –y concretamente las personas con la amenaza constante de riesgo de desastre- tienen la facultad para reclamar medidas sociales que les proteja de los abusos y privaciones generados en situaciones de desastres, lo cual a su vez permite ampliar las oportunidades de dichos sujetos de vivir las situaciones de desastres con respeto, valor y dignamente.

### 3.2.2.5 Participación, democracia y construcción de lo público

El cambio social a partir de sujetos pensantes deviene de procesos participativos inherentes a la transformación social. No es suficiente que el sujeto sea consciente de sus derechos, de sus riesgos y vulnerabilidades, es necesario que los sujetos sean actores políticos y agentes de cambio tanto a escala individual, como colectiva. Así se construyen las sociedades democráticas, cuyos valores son la solidaridad, pluralidad de voces, toma conjunta de decisiones, bien común, responsabilidad social, respeto por los derechos humanos y libertad. La democracia<sup>153</sup> es una decisión social que podemos y debemos cuestionar y transformar, por ende, el proceso de construcción de una cultura democrática deviene de sujetos activos que piensen y actúen teniendo en consideración los valores comunes. Esta sociedad, sostiene Krohling (s/f), está formada por ciudadanos con derechos y deberes y con

<sup>153</sup> El respeto por la libertad y los derechos humanos, junto con la solidaridad, pluralidad de voces, toma conjunta de decisiones, bien común y responsabilidad social son los valores asociados a una sociedad democrática.

responsabilidades que no solo se limita a la dimensión individual, sino que incluye también la participación política y los derechos sociales y colectivos<sup>154</sup>.

Lejos de una visión ingenua, la noción de participación<sup>155</sup> a menudo se encuentra cerca de la utopía, aunque sin duda, este horizonte de acción favorece el camino hacia la creación de sociedades más democráticas. Para Cecilia Linares (1996: 71) la participación se refiere “ala actividad desplegada por el conjunto de actores sociales en la consecución de un proyecto de acción común de determinados objetivos y metas, el cual tendrá formas y niveles diferentes de expresión”. Patricia Arenas (en García Graña, 2007: 24) identifica dos componentes esenciales en los procesos participativos: su contenido ético político y el carácter generador que convierte estos procesos en vehículo fundamental del autodesarrollo de los sujetos. Además para participar hay que saber, querer y poder, señala Oscar Jara (s/f).

La sociedad civil realmente emerge ante situaciones de desastres, esta loable participación, no deja de ser una respuesta reactiva, como afirma el comunicador salvadoreño Carlos Núñez (s/f: 90). En contraposición, se encuentra la participación sustantiva que se ubica en un nivel superior, es desarrolladora pues la gente conoce para qué participa, se tiene la capacidad de iniciativa, control y decisión. La toma de medidas preventivas en la reducción de riesgos requiere procesos participativos sustantivos que se anticipen a la emergencia de un evento extraordinario como un ciclón.

Existen disímiles criterios para clasificar los niveles de participación<sup>156</sup> pero la presente tesis asume para el análisis de sus resultados la propuesta de Cecilia Linares por el grado de detalle de los horizontes de participación y su adecuación al objeto de estudio<sup>157</sup>:

1. Movilizativo y de consumo: proyectos de acción ya elaborados en sus aspectos esenciales, a los cuales solo resta ejecutar o consumir.
2. Consulta, discusión y /o conciliación: proyectos de acción elaborados en sus aspectos esenciales sobre los cuales se pide el parecer, opinión y contribución. Se concilia y se llega a acuerdos o incluso a decidir algunas alternativas de elementos no vitales.
3. Delegación y control: transferencia de poder para aplicar un proyecto ya elaborado en sus líneas esenciales. Pueden hacerse variaciones de acuerdo con las condiciones particularidades del escenario en cuestión siempre que no se traicionen sus postulados fundamentales.

---

<sup>154</sup> Las nociones de “ciudadano” y “ciudadanía” han sido abordadas desde la antigüedad por diversos autores que van desde Aristóteles (2012) en el s. IV a.c, pasando por Rousseau (2004) en el s. XVIII, o Thomas H. Marshall (1991), en el S. XX.

<sup>155</sup> Algunos teóricos de la participación como Carlos Núñez (s/f) denunciaron la moda social que supuso hablar de participación, sin una comprensión profunda de su significado.

<sup>156</sup> Grados en que los actores sociales acceden a la toma de decisiones en un proyecto de acción específico. (Linares, 1996: 72-73).

<sup>157</sup> El uruguayo José Luis Rebellato (2000) clasificó en tres los niveles de participación: formar parte, tener parte y tomar parte. El tercero es el más alto y desarrollador.

4. Responsabilidad compartida y co-determinación: intervención en la toma de decisiones incluye todo un proceso que va desde la identificación de las necesidades y los problemas, la articulación de los objetivos hasta la formación y negociación de propuestas para la solución, ejecución y evaluación de las acciones y el reparto de los beneficios.

Uno de los mayores obstáculos para la participación de los actores comunitarios, según UN-Hábitat *et al.* (2002: 26) es precisamente el escaso reconocimiento de sus derechos ciudadanos y capacidades, tanto en lo que se refiere a alcanzar mejores niveles de bienestar como en los asuntos que atañen a la participación colectiva. Para hacer frente a la complejidad de la gestión de riesgos, no es suficiente la acción aislada de unos pocos actores, se requiere formar una fuerza colectiva comunitaria organizada que sea consciente de sus derechos a conquistar el bienestar, pero también que se sienta capaz de actuar de manera concertada, conciliando intereses, definiendo prioridades, negociando conflictos. Rosa María Alfaro afirma que “hay que ciudadanizar la políticas y hay que politizar la ciudadanía” (en UNICEF, 2006: 55). Desde el concepto integral de la noción de derechos humanos, es necesario llevar el equilibrio de poderes al desarrollo institucional, la participación ciudadana y el diálogo entre actores. Los procesos comunicacionales deben promocionar el debate público, resignificándolo y contribuyendo a forjar un equilibrio de poderes empoderando a la ciudadanía.

### 3.2.2.6 Desarrollo sostenible y derechos sustentables

La sostenibilidad como requisito esencial del desarrollo, vista en la relación sociedad-naturaleza y asumida en el nuevo marco inclusivo que aborda la RRD. Con el nuevo término de desarrollo humano y la mayor conciencia sobre la problemática ambiental, los lazos entre sociedad y naturaleza se estrechan y se hace indispensable una mayor sensibilidad hacia la naturaleza. Los desastres naturales se enmarcan en el contexto de la relación naturaleza y sociedad, por ello el marco adecuado para abordarlo es el del desarrollo sostenible<sup>158</sup>. Una política dirigida a la reducción del riesgo de desastres no solo tratará de evitar y minimizar los daños humanos y materiales, sino que velará por la protección y conservación del medio ambiente. Sin una naturaleza saludable, no es posible un desarrollo igualmente saludable. La sostenibilidad de los procesos de cambio requieren tiempo y acuerdos para planificar, ejecutar, evaluar, reconducir la marcha siempre que sea necesario y establecer los nuevos significados de desarrollo, respetando en el proceso los derechos humanos y velando para que los proyectos resultantes garanticen su cumplimiento.

<sup>158</sup> A lo largo del 2015, seremos testigos del tránsito de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



### 3.2.2.7 Lo local en la globalización

Aunque con acentos diversos, el conjunto de la literatura y reflexiones sobre el papel de lo local o lo municipal pone en evidencia cómo en el interior de estos procesos generales de cambio se asiste a la transformación del papel del territorio a diferentes escalas geográficas y a un creciente interés por los territorios locales que aparece, o según algunos reaparecen, como “actores” de los procesos de desarrollo (Cox, 1997 en Dematteis y Governa, 2005:32).

La comunidad es considerada como un sistema de relaciones basado fundamentalmente en valores culturales, humanos, de amistad, fraternidad, colaboración y ayuda mutua. (Bellido, 2009: 38). Arias Herrero (s/f) repasa las múltiples definiciones del concepto de comunidad y resume en cuatro las características que considera comunes a todas las comunidades: Grupo de personas con un grado de interacción social; comparten intereses, sentimientos, creencias y actitudes; residen en un territorio<sup>159</sup>; y poseen un determinado grado de organización. Para el pensador cubano, un vigoroso sentimiento de identidad acorde con la comunidad, con sus propósitos y objetivos genera un marco propicio para el desarrollo de la comunidad.

El desarrollo endógeno demanda de sujetos comunitarios que movilicen el trabajo en los barrios y comunidades. A esto, Bellido lo denomina participación comunitaria y lo define como “un proceso social complejo, en el que los vecinos de una comunidad analizan dinámicamente sus necesidades e intereses colectivos, así como las acciones para cumplir los objetivos que ellos mismos se proponen en correspondencia con los medios y recursos de que disponen” (Bellido, 2009: 40).

La prevención de desastres y la preparación de la población en los países en vías de desarrollo deben realizarse en todas las escalas pero cobran especial protagonismo en el ámbito local, pues es en éste donde la población afectada tiene la responsabilidad y necesidad de prepararse adecuadamente en tanto debe saber responder desde los primeros momentos, período en el cual hay mayor desorganización. El trabajo en el nivel local en prevención de desastres se fundamenta en la participación de las instituciones y de la sociedad. La planificación que se desarrolla y legitima desde los gobiernos no debe focalizarse exclusivamente en sectores como la educación, la vivienda, el transporte o salud; es igualmente fundamental planificar el trabajo con la comunidad y con el resto de instituciones.

Para Mario Kaplún, las dimensiones básicas de la comunicación comunitaria consisten en su tributo a un proceso educativo transformador, con base en la organización popular, y en su concepción como una auténtica comunicación en la que el diálogo y la participación se propongan como metas (Kaplún,

---

<sup>159</sup> Esta característica excluiría a las comunidades virtuales donde la gente que se agrupan comparten motivaciones e intereses. No obstante, ya que el propósito de esta tesis se refiere a comunidades locales y no aquellas llamadas “comunidades virtuales”, sirve la sistematización que propone Arias Herrero.

s/f: 61). El engranaje de este dispositivo debe ser un tipo de comunicación integral, grupal, procesual, dialógica, participativa y por supuesto dialéctica que permita problematizar: una comunicación que se establezca sobre la base de la sensibilidad popular y que genere dispositivos para la organización comunitaria, basados en microestructuras propias construidas colectivamente.

La defensa de lo local no debe entrar en conflicto con otros niveles mayores pues se corre el riesgo de caer en una visión “localista” del desarrollo (Dematteis y Governa, 2005:39). Esta visión imagina estos procesos como una progresiva clausura del sistema local hacia el exterior en una estrategia que, si bien siempre es percibida como problemática, asume ahora, en la fase actual de globalización, una connotación totalmente ahistórica y, con frecuencia, inquietante en sus consecuencias políticas. Por tanto, es necesario un entrelazamiento sinérgico entre la escala micro local del desarrollo y otra meso, como lo regional, nacional y global; y, consecuentemente, la exigencia de construir y empoderar actores en todos los niveles.

La reducción de desastres tiene un carácter eminentemente local puesto que trata de reducir vulnerabilidades que son específicas de determinados grupos locales pero no debe obviarse la labor a nivel nacional de conceptualizar, diseñar e implementar políticas, estrategias y leyes a favor de la reducción de riesgos de desastres, así como la construcción de mecanismos y una institucionalidad que aseguren su cumplimiento. El desarrollo de esta tesis da cuenta de la interdependencia entre las escalas meso y micro y las carencias que surgen cuando se aborda la problemática de los desastres desde una perspectiva única, bien localista, bien global.

### 3.2.2.8 Instrumentos de planificación y concertación de estrategias

El empleo y utilidad de instrumentos concretos de planificación y concertación de estrategias para la construcción y negociación de agendas de desarrollo entre actores diferentes que incluyan la perspectiva de derechos humanos. Igualmente, pensar en una estrategia comunicativa para la reducción de desastres en “tiempos normales” tiene como trasfondo la convicción de que es necesario planificar la comunicación para orientarla hacia propósitos claramente definidos para la RRD y la defensa de los derechos humanos.

Las instituciones creadas por ley para prevenir y atender desastres son las máximas responsables de ejecutar programas de comunicación social con un enfoque integral, amén de los organismos de investigación y de apoyo en la labor preventiva. Una correcta y completa gestión de comunicación determina no solo el producto (que es lo más común) sino todo el proceso, desde el concepto o paradigma de comunicación<sup>160</sup> que se va a desarrollar, pasando por el lenguaje los medios que se

<sup>160</sup> Por ello en dependencia del concepto de desarrollo que se posea, prevalecerá un paradigma comunicativo u otro.

emplearán, los productos resultantes y cómo se va a evaluar, lo cual supone la gran asignatura pendiente de los procesos de comunicación para el cambio social.

Sandra Salazar (1998: 10) identifica cuatro beneficios esenciales que supone planificar la comunicación en materia de prevención de desastres:

- Hacer de la comunicación una herramienta para la educación y multiplicación del trabajo en prevención. Fundamental para el ejercicio de los derechos humanos.
- Identificar las necesidades de información existentes en las comunidades ubicadas en zonas de riesgos y orientar los mensajes hacia fines preventivos.
- Promover en las comunidades la apropiación de la información y generar un proceso mediante el cual sus miembros identifiquen sus vulnerabilidades y las opciones para hacer gestión preventiva.
- Aprovechar los recursos existentes para distribuir mensajes preventivos.

Desde hace casi 20 años, en el encuentro que tuvo lugar en Quito en 1998 sobre comunicación y desastres se hablaba de planificar y monitorear permanentemente las acciones de comunicación desplegadas. Esta planificación según lo expresado en Quito debía involucrar a instituciones relacionadas con desastres, educativas –formales y no formales- y medios de comunicación para que trabajen conjuntamente, sistemáticamente y con una programación a corto, mediano y largo plazos. El diseño de una estrategia de comunicación requiere de un estudio previo que evidencie cuál es el conocimiento e interés del público acerca del tema de interés. Este estudio denominado diagnóstico de comunicación<sup>161</sup> sirve para identificar las necesidades informativas existente de la población con la que se va a trabajar y provee de orientaciones acerca de cómo el perceptor extrae información de la realidad para orientar la propia conducta (Prieto, s/f). El diagnóstico supone el reconocimiento de un problema y sus posibles soluciones, supone la prealimentación (Kaplún, s/f) del proceso comunicativo que se va a implementar. Es además recomendable, según Kaplún, efectuarlo también después de la ejecución de la estrategia para valorar las modificaciones generadas en conocimiento y percepción, lo cual puede servir como un instrumento de medición de los resultados.

En materia de prevención, es importante analizar cuál es la visión de desarrollo de la comunidad que tienen sus líderes, para determinar cómo puede la comunicación contribuir al proceso de desarrollo desde la perspectiva de desastres y la forma en que se inserta el tema de la prevención. Los resultados del diagnóstico proveen de los lineamientos necesarios para construir, actualizar o modificar –

---

<sup>161</sup> Para ampliar sobre diagnósticos de comunicación, consultar “Análisis del proceso de comunicación” de Daniel Prieto (s/f), “Diagnóstico de comunicación. Desafíos del venir entre” de Cristina Baccin (2001) o el concepto de prealimentación en el “Comunicador Popular” de Mario Kaplún (s/f).

multidisciplinariamente- la estrategia de comunicación. Del estudio exploratorio de estos rasgos inducimos las necesidades informativas de un determinado grupo social y cómo pueden satisfacerse y marcar una jerarquía de prioridades entre otras necesidades existentes.

### 3.2.2.9 Reconstrucción de las relaciones de poder

La principal aportación del EBDH es la reconstrucción de las relaciones de poder, dirigiendo la mirada hacia las personas a las que se dirigen las acciones. Un marco de referencia con un enfoque de derechos humanos, entiende (En Derechos, 2011: 14):

- Los beneficiarios de las acciones pasan a ser titulares de derechos.
- La familia, la comunidad, organizaciones sociales, empresas...son titulares de responsabilidades.
- El Estado y sus instituciones son titulares de obligaciones.

El EBDH prioriza los grupos más vulnerables, entendida (*Ibid.*) como aquella población que por distintas circunstancias políticas, sociales y económicas, se encuentran en una situación de mayor riesgo e indefensión para ejercer sus derechos y libertades.

A menudo los factores que influyen en la vulnerabilidad están relacionados con la falta de aplicación de distintos principios, como la universalidad, la falta de igualdad y la discriminación, desde los que se hace operativo el enfoque propuesto.

Otro aspecto fundamental, en el EBDH es relacionar derechos, responsabilidades y obligaciones a través de la adjudicación de roles. La titularidad que asigna el derecho implica la adjudicación de un rol relacionado con los derechos, las responsabilidades y las obligaciones, y sin sustituir en el rol a ninguno de los otros actores. Es fundamental conocer cuál es el rol de cada uno de los actores que participan en la intervención comunicativa con relación a los derechos humanos que se estén abordando. Además, hay una relación directa entre cada uno de los roles asignados, una relación triangular, en la que la no participación de uno de los actores implicará que no sea posible el ejercicio del derecho.

En síntesis, el marco inclusivo para abordar la RRD desde la comunicación, es aquél que incluye la perspectiva del desarrollo y los derechos humanos. La principal aportación del EBDH en los proyectos de desarrollo es el trabajo en pos de la transformación de las relaciones de poder que existen, corrigiendo las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder, por ser estos los principales problemas para la construcción de sociedades democráticas. Bajo este parteaguas, la

comunicación debe garantizar un libre flujo y acceso a la información que coadyuve a la sociedad a tomar sus propias decisiones, respetando la diversidad y dignidad y fomentado la construcción de nuevas democracias, además de dirigir sus acciones al fortalecimiento de las capacidades de los sujetos. Así, se entiende que la democracia debe volverse un proceso consciente en los sujetos capaz de generar alternativas actualizadas y congruentes con el contexto local, nacional y supranacional.

### **3.3 La intervención comunicativa para la RRD con EBDH en el diseño de esta investigación**

Retomando la definición del objeto de estudio y a partir de lo expuesto hasta aquí y a los efectos de esta investigación, se pasa a redefinir la intervención comunicativa para la reducción del riesgo de desastres (RRD) en tiempos normales (*vid.* Capítulo 1) incluyendo un EBDH y los componentes esenciales para su análisis.

La intervención comunicativa para la RRD en tiempos normales con enfoque de derechos es el proceso social de construcción<sup>162</sup>, implementación y evaluación de discursos sociales<sup>163</sup>-como los referidos a las políticas, programas y estrategias comunicativas-, así como, de producción, intercambio y procesamiento de mensajes<sup>164</sup> –mediaciones comunicativas-, sustentado e impulsado por diversas instancias gubernamentales, desarrollado con antelación a la aparición de un evento natural potencialmente desastroso y encaminado a la reducción de sus efectos adversos tanto para las personas, el ecosistema y los bienes materiales, a partir de la participación comunitaria. Se sustenta en la comunicación para el desarrollo, introduciendo en un marco inclusivo el enfoque basado en los derechos humanos que coadyuve a la reconstrucción de las relaciones de poder, incentivando una metodología participativa en la que sistemáticamente haya que investigar, planificar, implementar y monitorear un plan que responda a las necesidades comunicativas de las partes involucradas con el objetivo de influir, a medio y largo plazos, en sus hábitos o comportamientos preventivos, partiendo de su propia experiencia. Esta dinámica, en el contexto estudiado, es la que mejor puede garantizar una transformación profunda en la sociedad a favor del establecimiento de una cultura de reducción de riesgos de desastres que garantice el respeto de los derechos humanos.

A continuación se exponen los elementos a estudiar de la intervención comunicativa para la RRD, sobre los que se aplicará el enfoque teórico metodológico propuesto.

---

<sup>162</sup>A partir de mediaciones ecológicas, sociales y la evaluación sistemática de las mediaciones comunicativas.

<sup>163</sup> Mediaciones sociales (Piñuel y Lozano, 2006)

<sup>164</sup> Mediaciones comunicativas (Ibid.)

### *3.3.1 Mirada integradora de la realidad sobre la que se incide: análisis socio histórico y de las vulnerabilidades*

La mirada holística en el estudio del fenómeno que aborda esta tesis implica tener en cuenta el marco social, político, económico, cultural y por supuesto, ecológico que determina el enfoque en la gestión de reducción de riesgos, así como las distintas intervenciones –entre ellas la comunicativa- para RRD, teniendo presente la relación entre los distintos titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades y las exigencias, los deberes y las responsabilidades. El EBDH suprime los sesgos sectoriales y facilita una respuesta integrada a problemas complejos de desarrollo.

Además de una revisión sociohistórica y política de la reducción del riesgo de desastre, la mirada integradora supone la realización de un análisis causal relacionado con la vulnerabilidad y los efectos destructivos de los desastres, incluyendo la violación de los derechos humanos. De este análisis, se identifica la taxonomía de las causas y las relaciones entre ellas (En Derechos: 2011: 15):

- Las causas inmediatas: son las más cercanas y más de percibir por las personas.
- Las causas subyacentes: se ocultan bajo las más visibles y son más complicadas de percibir y por tanto, se vuelve más complicado la toma de medidas preventivas.
- Las causas estructurales: son las que se encuentran en la base de la vulneración del derecho humano. Están relacionadas con desajustes en los sistemas sociales mantenidos en el tiempo y por ello, las personas las incorporan naturalmente como parte de su vida. Son las causas más invisible y más difícil de identificar con la vulneración social.

Los análisis sociohistórico y el de las causas de vulnerabilidad ayudan a conocer e identificar los factores que originan la vulneración y a definir las acciones que deberán estar relacionadas con las causas identificadas, para paliar sus efectos o conseguir que desaparezcan.

### *3.3.2 Políticas, programas y estrategias de comunicación para la RRD y el giro hacia el EBDH*

El enfoque basado en derechos humanos se fundamenta en los valores, principios y normas universales, propios de la dignidad de la persona humana, que se refieren a la vida, libertad, igualdad, seguridad, participación política, bienestar social y cualquier otro aspecto ligado al desarrollo integral de la persona, y que se sustentan en los derechos humanos. Desde esta perspectiva, uno de los temas principales que se incorpora a la agenda de la comunicación y el desarrollo es el fortalecimiento de

la participación, le democracia y la movilización de los actores sociales. Es decir, programas y estrategias de comunicación y RRD adquieren un lugar fundamental en los procesos encargados de:

- Generar entornos comprometidos con los derechos humanos vinculados a la RRD
- Crear una cultura ciudadana que interpele constantemente a los decisores claves en materia de RRD
- Consolidar los argumentos que legitimen cada reclamo
- Facilitar la gestión de recursos materiales necesarios

Como en cualquier proyecto de desarrollo, diseñar una estrategia<sup>165</sup> de comunicación para reducir el riesgo de desastres en “tiempos normales”<sup>166</sup> es el primer requisito para su profesionalización y para garantizar que sus objetivos tributen a las prioridades de la estrategia de reducción del riesgo de cada país. Trazar dicha estrategia requiere de la participación de un grupo multidisciplinario de actores sociales que incluye comunicadores, psicólogos, pedagogos, expertos en nuevas tecnologías. Es además necesario identificar en la comunidad, de manera ordenada, el conjunto de actores que en ella se dinamizan. Para identificar y registrar a los actores locales se debe tomar en cuenta las organizaciones o instituciones existentes, las normas legales que enmarcan su actuación, las actividades que realizan, los recursos con que cuentan, etc. e iniciativas que pueden desarrollar en el marco de la gestión de riesgos. Estos datos servirán para organizar el Directorio de Instituciones necesarios para organizar a los actores en los Comités de Defensa Civil de cada comunidad, según UN Hábitat (2002: 27).

A partir de las directrices de diferentes organizaciones para la incorporación del EBDH en programas de desarrollo, se enuncian algunas recomendaciones que pueden ser útiles para la creación de programas comunicativos con enfoque de derechos:

1. Explorar al máximo los públicos y priorizar los grupos más vulnerables como públicos principales
2. Adjudicar roles de cada actor comunicativo relacionando derechos, responsabilidades y obligaciones
3. Integrar el marco social, político, económico y cultural que determina la relación entre los distintos titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades y las exigencias, los deberes y las responsabilidades.

---

<sup>165</sup> Según Carlos Núñez (s/f), la estrategia de comunicación es la capacidad de ver globalmente el escenario que queremos construir y diseñar el rumbo y las acciones que nos permitan lograrlo. Otra acepción más operativa es la que aporta Rivero (en Álvarez García, 2008) que la define como la descripción teórica de cómo se van a alcanzar los objetivos teniendo en cuenta los recursos humanos, materiales, la misión, la visión y el acceso a los públicos.

<sup>166</sup> Al igual que cualquier otro tipo de estrategia comunicativa, la estrategia comunicativa de desastres puede componerse de varias campañas informativas y/o educativas dependiendo de los públicos, los objetivos, el tiempo y los recursos con los que se cuenta.

4. Analizar las causas –inmediatas, subyacentes y estructurales- de la vulneración de derechos para visibilizarlas, arrojando luz sobre ellas, e identificar acciones relacionadas con dichas causas.
5. Garantizar la participación en el proceso de desarrollo y durante la intervención comunicativa
6. Incorporar la rendición de cuentas y la difusión de mecanismos de transparencia y de exigibilidad
7. Dirigir las acciones al fortalecimiento de las capacidades, no solo en determinadas problemáticas –la RRD en nuestro caso- que les afectan directamente, sino en el sentido de construcción de ciudadanía y construcción de voluntad política, esto supone el empoderamiento de sujetos que pueden ejercer sus derechos y exigir responsabilidades, así como hacer respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

### *3.3.3 Las prácticas comunicativas para la RRD y la asimilación de sus nuevas funciones en “tiempos normales” cuando se aplica el enfoque de derechos*

Con este nuevo enfoque, cabe preguntarse desde la reducción del riesgo, qué pueden aportar los comunicadores y los procesos comunicativos para conseguir actores políticos que supongan agentes de cambio en la gestión del riesgo, salvaguardando su libertad, dignidad y respeto. Partiendo de las consideraciones y reflexiones expresadas en el informe de UNICEF (2006: 35), se sintetiza las funciones de la comunicación y desarrollo con enfoque de derechos y su articulación con la temática de la reducción del riesgo. Desde esta perspectiva la comunicación debe:

1. Trabajar por la politización de la vida cotidiana en todos los aspectos vinculados con sus vulnerabilidades, amenazas, riesgos y derechos humanos.
2. Configurar climas y corrientes de opinión que generen decisiones políticas y transformaciones a favor de una cultura de la seguridad.
3. Promover el desarrollo de nuevas capacidades, conductas, valores y sentidos sociales que hagan sustentables las decisiones políticas desde el ámbito de la gestión del riesgo.
4. Difundir información sobre el tema del desarrollo, los derechos humanos y su implicación social, económica y política tanto en la vida pública como cotidiana, vinculado con la gestión y reducción del riesgo.
5. Informar a los ciudadanos sobre sus derechos, obligaciones y estrategia para exigir su cumplimiento en situaciones de desastres naturales.
6. Construir una visión estratégica que contenga propuestas sectoriales, particulares, incluyentes, creativas y viables.



7. Enseñar a negociar conflictos derivados por situaciones de emergencias, crisis o desastres basados en el principio de la solidaridad.

Estas consideraciones pueden fusionarse con las funciones de la comunicación de desastres que Ramiro Beltrán identifica en la etapa preventiva<sup>167</sup> o en “tiempos normales”:

1. Advertir clara e insistentemente sobre riesgos y propiciar su reducción. En realidad, no solo se trata de advertir sino de “hacer ver”, de crear conciencia a la población sobre cuáles son los riesgos que más le atañen y qué elementos constituyen sus mayores vulnerabilidades.
2. Fomentar medidas tendentes a disminuir el impacto de los desastres no evitables.
3. Exhortar a las autoridades a la oportuna y eficaz toma de medidas preventivas en los campos físico, jurídico, económico y social, incluyendo en éste último la reducción de conflictos.
4. Recomendar a la población la adopción de comportamientos que tiendan a aliviar sufrimientos, daños y pérdidas.
5. Dar, documentada y prudentemente, información sobre la naturaleza de los desastres, incluyendo su origen, alcance y grado de peligrosidad, así como -en su caso- detalles de cuándo y dónde es probable que tengan incidencia.
6. Capacitar a actores sociales específicos –líderes comunales, dirigentes sindicales, maestros y estudiantes, personal sanitario, soldados, sacerdotes...- para su participación en el manejo de desastres especialmente al nivel de comunidades locales.

De manera operativa, para lograr lo antes descrito la comunicación se vale de la información pública<sup>168</sup> y comunicación educativa<sup>169</sup>. Ambas prácticas comunicativas trabajan conjugándose en “tiempos normales” para potenciarse y así multiplicar su impacto en servicio de la reducción de desastres se conjugan y el logro de una cultura de la seguridad. La EIRD coincide con esta encomiable labor de la comunicación y lo refleja del siguiente modo “el compartir información y experiencia, tanto para fines de información pública como para todas las formas de educación y de capacitación profesional, es tan importante para crear una cultura de seguridad como lo son el involucramiento

---

<sup>167</sup> Para Ramiro Beltrán la prevención incluye las etapas de mitigación, preparación y alerta pero para los efectos de este estudio la alerta se encuentra dentro de la fase de atención, haciéndolo coincidir con lo que establece la legislación cubana.

<sup>168</sup> Luis Ramiro Beltrán (2004:21) define la información pública aplicada a la reducción de desastres como “la divulgación clara, prudente y oportuna de datos correctos sobre la incidencia, el desarrollo y las consecuencias de desastres a fin de instar y ayudar a la población a comportarse protectivamente respecto de ellos y, por otra parte, es el favorecimiento de nexos operativos entre funcionarios especializados en desastres, autoridades políticas y técnicas y periodistas y de contactos para entendimiento de todos ellos con la colectividad susceptible de resultar víctima de esos desastres”.

<sup>169</sup> La comunicación educativa aplicada a la reducción de desastres es el proceso de enseñanza-aprendizaje de conocimientos, actitudes y prácticas apropiadas para contribuir a la reducción de riesgos de desastres evitando en la medida de lo posible la incidencia de estos, mitigando los efectos cuando se produzcan y reduciendo, si no pudiera eliminarse, la vulnerabilidad que los produce en interacción con el evento físico detonador (Ibid.: 22)

crucial de la acción comunitaria local y las nuevas formas de coparticipación motivadas por la cooperación y las responsabilidades compartidas” (ISRD en Beltrán, 2004: 20).

Los medios de comunicación masivos tienen un gran poder a corto plazo y una gran cobertura pero por su naturaleza no presencial son más útiles para informar, motivar y promover que para formar y concienciar. Debido al decisivo papel que juegan los medios de comunicación como agentes socializadores, su acercamiento al tópico de prevención de desastres debe estar guiado por un código ético<sup>170</sup>.

Al contrario, los medios de comunicación interpersonales, o grupales, llegan a poblaciones pequeñas, son muy limitados espacialmente y su empleo demanda mayor tiempo pero gracias al contacto tan cercano, se favorece el diálogo y la interacción y sirven con mayor ventaja para fines educativos y para promocionar cultura. En materia de desastres, la información pública se vale principalmente de los medios masivos y la comunicación educativa, recurre principalmente a los medios interpersonales y grupales. Esta clase de comunicación es la que coadyuva a la población a apropiarse de la causa reductora y actúe consecuentemente.

### *3.3.4 Evaluación de la intervención comunicativa para la RRD con EBDH*

Para la valoración global de la intervención comunicativa para la RRD con EBDH, se ha tomado como referencia las recomendaciones de diferentes organizaciones internacionales -UNICEF (2006), En Derechos (2011)- que incluyen el enfoque derechos en sus programas. A partir de estos documentos, se propone una revisión de la intervención comunicativa que tenga en cuenta los siguientes aspectos:

1. Pertinencia de las estrategias: garantizar que las estrategias seleccionadas son útiles y efectivas en función de los cambios buscados. La pertinencia supone la relación directa entre objetivos, políticas y estrategias.
2. Relaciones a construir: supone reconocer los intereses y la dinámica de las prácticas donde se promoverán los proyectos de RRD y estrategias de comunicación, así como su articulación, percepciones, expectativas.

---

<sup>170</sup> Un código que garantice la profundidad del tema y el trato positivo, ubicando los hechos en un contexto histórico determinado; además la información debe presentarse de manera atractiva y clara. Los periodistas no solo deben recurrir a fuentes oficiales, sino a diversas instancias a fin de equilibrar la validez del mensaje. Los medios masivos en tiempos normales deben promover en sus agendas, contenidos que favorezcan el conocimiento de las amenazas y las formas de resolver los peligros, ayudando a forjar una conciencia social sobre el peligro (Salazar, 1998: 27),

3. Los métodos empleados: se refiere a los medios, discursos y productos más adecuados para acercarse a cada actor. Es recomendable combinar enfoques y metodologías que apunten tanto a la participación comunitaria, como a la políticas públicas nacionales; múltiples estrategias para diversos actores; comunicación multimedia con la interpersonal.
4. Los aspectos educativos y de construcción del conocimiento, explicitando valores de los que se parte.
5. Etapas y resultados esperados: establecer objetivos y logros esperados a corto, mediano y largo plazo, así como diferenciar qué se espera en cada etapa y de cada metodología implementada.
6. Posibles soluciones: para ello es necesario partir de un diagnóstico social y comunicativo que incluya la problemática de la subjetividad. Para contribuir al desarrollo es necesario conocer y trabajar con la población protagonista y reconocer la existencia de problemas que pueden ser comunes a diversos sectores de la sociedad, teniendo en cuenta también las peculiaridades de cada uno.

Por consiguiente, desarrollar una estrategia de comunicación vista desde la perspectiva del contenido de esta tesis, supone primeramente considerar la complejidad que subyace en los diversos contextos donde se desea generar transformaciones sociales, así como asumir la interculturalidad existentes, propiciando intervenciones respetuosas con la totalidad de los actores sociales y exigiendo responsabilidades por la vulneración de derechos. Estos procesos complejos de desarrollo exigen de la comunicación como socia estratégica que facilita dicho proceso –empodera, informa, forma, aboga, moviliza, investiga, diagnostica, fortalece identidades culturales, promueve el entendimiento...-y que entiende que la totalidad de los actores sociales son titulares de derechos. Todo esto en un marco de libertad y respeto hacia la dignidad del ser humano. Friere lo resume perfectamente en la cita introductoria de esta tesis doctoral: “es un proceso dialéctico de denunciar y anunciar, denunciar la estructura deshumanizante y anunciar la estructura humanizante”.

### 3.4 Apuntes sobre el control social del riesgo y la resiliencia

Todo mi pensamiento comenzó desde este interrogante:  
¿Cómo puede ser el comportamiento regulado, sin ser el producto de la obediencia a ciertas normas?

Bourdieu, 1990: 65

#### 3.4.1 *Del control social a los nuevos sistemas de vigilancia*

A lo largo de la historia el concepto de control social ha sufrido un gran número de transformaciones conceptuales desde diversas perspectivas teóricas pero siempre articulado a la sociología. El uso original de la expresión se remonta a las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, cuando, grandes masas de inmigrantes provenientes de diversos ámbitos culturales, llegaron a Estados Unidos. El estudio sociológico de cómo esta población se integraba en la nueva sociedad, llevó a moldear un cuerpo teórico que, sobre la necesidad de organizar a los nuevos sujetos, explicaba cómo éstos se adaptaban a la nueva sociedad, reproduciendo el orden social pre-existente.

En este contexto histórico, es lógico que la evolución teórica de la categoría de control social se asocia principalmente –aunque no exclusivamente- al desarrollo de la sociología académica norteamericana y más concretamente a la influencia de la conocida “Escuela de Chicago<sup>171</sup>”.

Dar cuenta de una genealogía del concepto de control social supera los límites de esta tesis doctoral<sup>172</sup> pero sí se expondrá a continuación algunas de las nociones-hitos que han ido conformando hasta nuestros días el significado de la categoría mencionada.

En un primer momento, se entendía el control social como orden social (George Herbert Mead, 2008; Edward Alsworth Ross, 1926). El concepto hacía referencia a la capacidad de la sociedad para proveer orden y estabilidad a través de mecanismos de integración. Este entender, se sustenta en un paradigma de consenso y entendimiento en el nivel micro y macro. Para conseguir la armonía social, es necesario, la intervención del Estado en nombre de los intereses colectivos de la sociedad.

Durante la época de entreguerras y el advenimiento de los nazismos y fascismos en Europa, el concepto se endureció y mutó hacia a una forma más coercitiva y represiva, para salvaguardar el orden. Con esta perspectiva aparece la ley como la más destacada, llamativa y efectiva forma de control social. Desde este punto de vista, el control está directamente relacionado con el ejercicio de poder.

Con el devenir de los años, el control social comenzó a vincularse no solo a la sociología moderna, si no también, a la criminología y a la justicia penal. Por entonces, el control estaba concebido más

<sup>171</sup> El corpus teórico de dichas teorías se remontan a las escuelas clásicas europeas que van desde el pensador Augusto Comte, a E. Durkheim y Max Weber.

<sup>172</sup> Una visión panorámica, aunque no exhaustiva, sobre la evolución histórica del concepto de control social puede encontrarse en Mathieu Deflem (2015).

específicamente en relación al crimen y/o las conductas sociales desviadas<sup>173</sup>. Destaca significativamente el trabajo del filósofo francés Michel Foucault (1977, 1984) que se preocupó en estudiar<sup>174</sup> la forma en que la cultura moderna y occidental realiza el control social en el sistema social y cultural. Se ha evolucionado del castigo con alta dosis de violencia, a un castigo “disciplinario” que utiliza técnicas orientadas a la instalación de “almas dóciles” que suponen las nuevas formas de control. El poder de la disciplina, para Foucault, es algo perverso instalado en todas las instituciones de la sociedad, donde la obediencia está sistemáticamente impuesta.

En los años setenta, el concepto de control social, aunque principalmente estuvo vinculado con la desviación y el crimen, ya no pertenecía exclusivamente a este campo, autores norteamericanos volvieron a la idea inicial que entendía el control social como orden social, gracias a la capacidad auto-regulativa de la sociedad, ayudada por un marco normativo que trasciende los intereses individuales.

Desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, surge una nueva perspectiva para abordar los mecanismos de control. El concepto de control social va desapareciendo, a favor de un nuevo campo llamado ‘Estudios de Vigilancia’<sup>175</sup> (Lyon, en Deflem, 2015). Los mecanismos de vigilancia e inteligencia suponen una poderosa fuerza invasiva en el contexto de nuevas y sofisticadas tecnologías de la información que amenazan la privacidad y las libertades civiles. Los defensores de esta perspectiva critican el injustificado miedo que existe a la vigilancia. Mientras que poco, asegura Deflem (*Ibíd.*), se ha criticado la perspectiva desde la actual ocurrencia de abusos y violaciones de derechos.

El poder para ejercer control social es omnipresente y hoy día adquiere gran variedad de posibilidades, desde la influencia a la dominación; de la violencia a la fuerza; o desde la opresión a la coacción. Así, hoy día, los “problemas sociales” adoptan una dimensión de poder. Conservadores organismos internacionales, llaman a la población más pobre a que formen parte de sus decisiones, mediante un nuevo discurso político que promete mejorar sus vidas y condición social, además de empoderarles.

---

<sup>173</sup> La desviación social se entendía como el comportamiento que los miembros de una sociedad entienden como violación de las normas

<sup>174</sup> Especialmente conocidas son sus estudios críticos de las instituciones sociales, como los psiquiátricos y los sistemas penitenciarios, diseñadas para salvaguardar el orden social.

<sup>175</sup> Traducido del inglés ‘Servillance studies’

### 3.4.2 Definición y medios de control social

De los diversos modos de concebir la noción de control social a lo largo de la historia -descritos sintéticamente en el epígrafe anterior- se pueden extraer elementos comunes y conclusiones para un mejor entendimiento del concepto. De manera resumida, se explica:

1. La esencia del control social está constituida por la presión que explícita o implícitamente ejerce el grupo sobre sus miembros.
2. El objetivo del control social es mantener a los individuos de una sociedad dentro de un orden formalmente aceptado, de modo que se respete una serie de normativas sociales que coadyuven a generar estilos de vida organizados y no conflictivos.
3. Los sujetos del control social se clasifican en dos grupos: los que ejercen la presión o el control, conocidos como órganos de control social (o sujeto activo). En este grupo tenemos a la familia, el Estado, instituciones policiales, las religiones, los partidos, la prensa, entre otros. Y el individuo o grupo social que recibe la presión para que adapte su conducta según los valores sociales.

El control social es un mecanismo generado por un grupo o sociedad que asegura la autorregulación, contribuyendo a la producción y reproducción del orden social. La forma más poderosa de control social, es la interiorización de las normas (cfr. López Pérez, s/f). Cuando la interiorización falla, intervienen los controles sociales informales y, especialmente en las sociedades modernas complejas, las llamadas sanciones<sup>176</sup> formales.

En un sistema social se generan sistemas de control formal e informal que tiene por objeto la adecuación de los comportamientos sociales a pautas de organización de la convivencia que cada sociedad o grupo social posee. Los medios informales de control social (control secundario) son aquellos que no están institucionalizados, ni tienen carácter estatal u oficial. Sin embargo, constituyen verdaderos instrumentos de control, según Antillano (2010), de los cuales se vale la sociedad y la clase en el poder para ejercer una sutil dominación sobre el resto de la sociedad, imponiendo sus normas de conducta, hábitos, valores morales y éticos y su ideología, de acuerdo a las funciones que realicen cada uno de ellos. Por el contrario, los medios formales de control social (control primario), se refieren al marco normativo y legislativo que los países y regiones desarrollan para mantener el orden de la sociedad. Cuando se produce una violación de las normas jurídicas, se cuenta con el apoyo

---

<sup>176</sup> La diferencia entre control social y sanción, siguiendo al sociólogo Agustín, estriba en que la primera se refiere a la presión que la sociedad ejerce sobre sus miembros para que interioricen y asuman reglas de convivencia; mientras que la sanción es la toma de conocimiento (o reconocimiento) que la sociedad hace sobre si se han cumplido las normas de convivencia social o no y en qué grado.

de la fuerza coactiva del Estado para exigir su cumplimiento. Éste goza del monopolio del uso de la fuerza en una sociedad.

### *3.4.3 Instituciones, estrategias y sanciones para el control del riesgo*

El Estado y la sociedad se sirven de diversos mecanismos para lograr la aceptación de las normas éticas, sociales y jurídicas por los individuos que constituyen el grupo. Estos mecanismos son: las instituciones, las estrategias y las sanciones (éticas, sociales y jurídicas) que se imponen a los ciudadanos cuando han violado las distintas categorías de niveles normativos, con el objetivo de reprimir estas conductas y evitar su propagación en el resto de la sociedad.

#### Instituciones

Las instituciones integradas en la sociedad se encargan de hacer cumplir las normas de manera voluntaria u obligatoria. Estas son la familia, la escuela, los cuerpos de seguridad (fuerzas armadas, policía...), los medios de comunicación, la iglesia, entre otros.

#### Estrategias

El control social para su desarrollo y eficacia se vale de tres estrategias fundamentales, según Aguilar Avilés (2010): la socialización, la prevención y la represión.

- Socialización: es el proceso mediante el cual el individuo adopta los elementos socioculturales –valores, intereses, prácticas, normas- de su medio ambiente y lo integra a su personalidad para adaptarse a la sociedad, es decir, convierte al individuo en ser social. En las sociedades primitivas, se enseñaba los niños a distinguir entre las semillas venenosas, de aquellas que no lo eran. Hoy día, los padres advierten a sus hijos de aquellos peligros que acarrear riesgos, como cruzar correctamente la carretera o, en algunos países como Cuba, los padres insisten en no usar aparatos electrónicos en medio de fuerte huracanes.
- Prevención: se refiere a evitar conductas no deseadas de acuerdo con el sistema normativo de la sociedad a la que pertenece. Es la preparación o disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo. Para ser efectiva, la prevención se vale de diversos mecanismos como la educación y/o la información. La Protección Civil y la Defensa Civil de la mayoría de los países se vale de cursos, seminarios y otras prácticas educativas e informativas para favorecer la toma de medidas ciertas medidas preventivas que atenúen el riesgo de desastres, reduciendo vulnerabilidades y aumentando la resiliencia de las personas y las comunidades.

- Represión: interviene cuando han fallado las otras dos estrategias anteriores. Supone una limitación impuesta a la persona que incumplió regulaciones contenidas en el sistema normativo. Supone el conjunto de acciones y efectos de reprimir actos desde el poder, para contener, detener o castigar con violencia las conductas que vulneran el sistema de normas aceptadas por la sociedad. La Defensa Civil de los países recurre a la represión cuando la persuasión no logra sus objetivos, por ejemplo, la obligación a evacuarse, en contra de la voluntad de las propias personas.

### Sanciones

Las sanciones que el sistema social origina, de acuerdo con Aguilar (*Ibid.*) van desde niveles micro, hasta el nivel meso; desde el castigo materno para fomentar la interiorización de las normas más elementales y los significados compartidos que conforman la cultura, hasta la cárcel, la represión o la guerra. Las sanciones son, por tanto, mecanismos que actúan para ejercer cierta presión en la forma de acciones gestos o palabras de un individuo sobre otro y otros, así como para mantener el orden social nacional o regional mediante leyes, reglamentos y aparatos de coacción como la policía, las judicaturas y otros sistemas nacionales.

### *3.4.4 La intervención comunicativa para el control del riesgo y la resiliencia*

#### *3.4.4.1 Cultura, *habitus* y riesgo*

El elemento cultural es un componente fundamental en los procesos del control del riesgo y la resiliencia. La condición de previsibilidad de la acción humana, que coadyuva a garantizar el orden social, se apoya en su carácter relacional, lo que supone uniformidades de conductas que se establecen por medio de las causalidades culturales, del “uso” y la “costumbre”, es decir, lo cultural se configura como un elemento consustancial en la acción social; lo que puede ser válido para una sociedad específica, puede resultar inapropiado para otra.

Filósofos y sociólogos como Karl Marx (1968), E. Durkheim (1974), M. Weber (1944) y Talcott Parsons (1951), partiendo del supuesto que la sociedad es producto de la acción humana, desarrollan su propia teoría de la acción y la práctica social. Para Marx y Durkheim, en distintos sentidos, la acción es algo que escapa a quién la ejecuta, la acción social se suma como una fuerza integradora del orden y ajuste social. Para Max Weber la acción social “...se orienta por las acciones de otros, las cuales pueden ser presentes o esperadas como futuras” (Weber, 1944: 16). La acción social está referida a la conducta de otros, ya que existe una intersubjetividad entre los sujetos movidos por la



intencionalidad, estableciéndose una relación dotada de un sentido que la hace comprensible. Y la teoría general de la acción social de Parsons (1951: 53) centra su análisis en las condiciones y factores que concurren en la acción, y esto se relaciona con su idea más general de que la acción no es algo aislado sino que se halla inserta dentro de sistemas que forman pautas duraderas y estructuran los sistemas más generales en los que se desenvuelve el actor social.

El sociólogo francés, Pierre Bourdieu desarrolla una teoría (de la acción) para la comprensión de las prácticas sociales, en torno al concepto de *habitus* (Bourdieu, 1997) que ha ejercido una gran influencia en la sociología moderna. La propuesta de Bourdieu presenta antes que nada, una perspectiva relacional en torno a la sociedad y a los individuos que la componen.

La categoría de *habitus* hace referencia a las disposiciones de carácter histórico que actúan como mediadores en la percepción, valoración y acción de los sujetos. Es decir, el *habitus*<sup>177</sup> dotado de la inercia del pasado, debe entenderse como la tendencia a producir patrones de prácticas dentro de las estructuras sociales donde han sido generadas.

En este sentido, riesgo e incertidumbre, según la sociología crítica, quedan sometidos como categorías simbólicamente construidas por los esquemas de percepción, valoración y acción de los sujetos. El *habitus* genera un modelo de praxis con base en las disposiciones históricas introyectadas pero nunca determinando en el contexto real que depende de muchos factores objetivos y subjetivos, su puntual ejecución (González, 2008). Por ello, deviene nodal comprender la relación entre riesgo y *habitus/práctica* en el momento de intervenir procesos empíricos como el control del riesgo, o el aumento de la resiliencia, de lo que se extraerán pautas generales en el comportamiento social ante un riesgo determinado y en la interacción entre el actor y el riesgo. Los sujetos consolidan prácticas que les permiten no solo entenderse entre sí, sino también comprender lo que sucede en su medio ambiente; de ahí que la comunicación no solo supone la relación entre las personas, sino la relación que éstas tienen dentro de un marco social, económico, político, cultural y natural (Cfr. Ulloa, 2008).

### 3.4.4.2 Intervención en lo social y su relación con las políticas públicas

Se acaba de comentar que los binomios, control/orden social y acción/práctica social, son conceptos que surgen con el desarrollo de las ciencias sociales, a finales del siglo XIX, para explicar críticamente las sociedades modernas. Se intenta conocer en profundidad y sistemáticamente a la sociedad para

---

<sup>177</sup> Los *habitus* son las estructuras incorporadas, resultado de un proceso de internalización de la realidad objetiva. Tras la externalización y la objetivación, la internalización constituye el tercer momento del proceso de la construcción de la realidad (Berger y Lukmann, 2006: 185 y ss) a la que se enfrenta el individuo durante la socialización. En esos procesos, se forjan, se legitiman y se transforman las tipificaciones de los actos de la vida cotidiana, sustentados fundamentalmente mediante procesos dialógicos.

intervenir<sup>178</sup> sobre ella, afín de mantener el orden y armonía social. Desde la perspectiva de las ciencias sociales<sup>179</sup>, intervenir se refieren a la acción y efecto de interceder o mediar por alguien (como podría ser el Estado<sup>180</sup>) y tomar parte en un asunto, según el diccionario de la RAE (DRAE, 2001).

Especialmente interesante en el contexto del planteo del estudio, es el aporte de Carballada (2008) que aborda la problemática de la “intervención en lo social” desde la perspectiva de la complejidad de los nuevos contextos que interpela a las políticas públicas, a las instituciones típicas de intervención social y a la intervención misma. A partir de desarrollos asimétricos surgen las “problemáticas sociales complejas”, en donde necesidades y derechos se enfrentan de forma dialéctica en un escenario de incertidumbre, desigualdad y posibilidades concretas de desafiliación. En este contexto, la intervención, lógicamente, no puede entenderse al margen de la sociedad a la que pertenece, de ahí que la intervención en lo social supone una acción básicamente inter-subjetiva y fuertemente discursiva, si no, se asegura el fracaso del programa, política o plan que sustenta la intervención. La intervención en los escenarios actuales se puede orientar hacia la reparación, la recuperación de capacidades, habilidades y derechos que fueron eliminados por las circunstancias que generaron la desigualdad. La intervención aparece como un posible dispositivo de reconstrucción de subjetividades, entendiendo a la necesidad como resultados de derechos sociales no cumplidos. La intervención se transformará en un hacer de tipo anticipatorio, en la medida que pueda recurrar su carácter estratégico, dado que la principal característica de su escenario es ser mediadora entre lo macro y lo micro-social.

#### *Relación intervención – políticas públicas*

Existe un gran paralelismo entre necesidades sociales, según lo entiende Fantova (2007) y políticas públicas. Esta relación busca el surgimiento de ciudadanos o la recuperación de sus principales características perdidas. Las políticas públicas en diálogo con los actores e instituciones implicados en la intervención implican una estrategia de recuperación de capacidades, habilidades y básicamente

<sup>178</sup> El trabajo social que evoluciona junto con la sociología a finales del S. XIX, surge de la necesidad de intervenir desde el conocimiento de lo social. Por entonces, agotado el modelo económico de la segunda revolución industrial y el liberalismo, desde lo social existía una creciente preocupación por la integración de la sociedad.

Hoy día, la palabra “intervención” adquiere diferentes connotaciones. Se habla de intervención militar, diplomática, federal, económica, médica, quirúrgica, educativa o social, entre otras.

<sup>179</sup> El sociólogo Fantova (2007) define la intervención social como aquella actividad que se realiza de manera formal u organizada, intentando responder a necesidades sociales y, específicamente, incidir significativamente en la interacción de las personas, aspirando a una legitimación pública o social. En dependencia de las diferentes realidades, la intervención social puede ser más amplia, como es el caso de la región latinoamericana que asfaltar una pequeña carretera para llegar a una remota aldea de los andes puede ser considerando como una intervención social.

<sup>180</sup> El Estado o políticos de turno pueden intervenir de diversas maneras cuando surge algún conflicto, problema, necesidad o situación específica, dentro o fuera de sus límites fronterizos.

formas constitutivas de la identidad, dando respuesta a los efectos de la crisis que causó la vulnerabilidad y la fragmentación. La intervención en lo social desde esta perspectiva debe tener en cuenta la historicidad de los cambios, las problemáticas actuales y una proyección con respecto al futuro. El acontecimiento genera la demanda de la intervención y desde su entendimiento, reflexión y diálogo, es posible acceder a nuevas respuestas. De este modo, lo que da sentido a la intervención es la construcción de un espacio de diálogo y creación de agenda pública, teniendo en cuenta las dimensiones de lo micro en lo macro-social.

### 3.4.4.3 La medicación social para el control social del riesgo

La noción de “mediación” a lo largo de la historia del pensamiento ha tenido una larga trayectoria cuya exposición no cabe aquí<sup>181</sup>. Muy brevemente, sus antecedentes se enmarcan en la tradición dialéctica que desde Hegel (2000) es recogida críticamente por el materialismo histórico. En esta perspectiva, la mediación se plantea como principio de integración que permite comprender la relación entre los elementos sociales particulares y el marco general del sistema social y situar a los acontecimientos en el curso de los procesos históricos. Otro de sus antecedentes se encuentra en la tradición semiótica que remonta a Pierce, Morris y Vygotski (Moulian, 2008: 277).

El desarrollo de la teoría de la mediación se produce luego en el ámbito de la teoría de la comunicación. Sus referencias más importantes en esta área son las desarrolladas por los profesores Manuel Martín Serrano (1977, 1982) y José Luis Piñuel (1982, 2006) en España y Jesús Martín-Barbero (1987) en Colombia. El concepto de “mediación” para los autores españoles, está orientado al estudio del rol de la comunicación institucionalizada como agente que actúa entre el nivel de los cambios macrosociales y el nivel de los cambio micropsicológicos y conductuales, contribuyendo al ajuste entre ambos. Esta relación contribuye a la producción y reproducción del orden social. En lo que respecta a Martín-Barbero (1987), la noción de “mediación” se refiere a las resistencias y “negociaciones” que se llevan a cabo en los procesos de recepción comunicativa. Desde ambos enfoques, se entiende que la comunicación es mediación pero a su vez la comunicación está mediada por disposiciones histórico-culturales asimiladas e interiorizadas inconscientemente por los sujetos de la comunicación (por *habitus*).

La teoría de la mediación se sumó a los estudios teóricos y metodológicos de autores como Moles (1978), Baudrillard (2010), Luhmann (1998), Eco (1975), McLuhan (1995) o Parsons (1951) que se ocuparon de los cambios que se estaban produciendo en las sociedades capitalistas avanzadas que

---

<sup>181</sup> Moulian Tesmer ofrece en su tesis doctoral una interesante sistematización de la genealogía de la noción de “mediación” en las ciencias sociales (2008).

transitaban de su fase industrial a otra monopolio-globalizada<sup>182</sup>, cambios basados en un razonamiento cibernético<sup>183</sup>. Dicho de otro modo, cambios basados en mecanismos de control que capacitan a los organismos para ajustarse automáticamente a ciertas metas de comportamiento. Estos mecanismos son esencialmente comunicativos. Siguiendo al que se considera padre de la cibernética, Norbert Wiener (1985), la cibernética “es el estudio de los mensajes, y en particular, el control efectivo de los mismos...”.

Especialmente relevante al estudio de las mediaciones sociales, es la aparición de dos obras de las obras del profesor Manuel Martín Serrano –La Mediación Social, 1977, y Métodos Actuales de investigación Social, 1978- en las que recurre a la cibernética (influenciado por su director de tesis Abraham A. Moles) para revisar la concepción durkeimiana de los hechos sociales. El análisis de esta relación le lleva a identificar la singularidad de determinadas prácticas sociales implicadas en los procesos de producción de conciencia a partir del recurso de la información. La peculiar naturaleza de estas prácticas, que propone denominarlas “mediaciones”, es su capacidad para ejercer el control social, operando sobre el control de sus representaciones. Parafraseando a Martín Serrano (en Chasqui, 2011:199):

“La teoría de la mediación social ofrece un nuevo objeto para las ciencias sociales: el estudio de la producción, transmisión y utilización de la cultura, a partir del análisis de los modelos culturales y de sus funciones. Estos estudios son especialmente necesarios cuando la cultura se utiliza como un procedimiento de dominación. Así ocurre en los fenómenos de transculturación, como se observa cuando una sociedad destruye las señas de identidad de otra; y también sucede en los procesos de control social, cada vez que se propone una visión preestablecida del mundo y de lo que sucede en el mundo, para influir sobre la conciencia de las personas”

El análisis crítico de la intervención comunicativa para el control social del riesgo cabe en la tradición de los estudios del *paradigma de la mediación social*, en el sentido de que se transfiere un desajuste estructural de la sociedad a los sujetos individuales, garantizando cierta perpetuidad del sistema y el orden del mismo.

<sup>182</sup> Para una mayor entendimiento de la transformación socioeconómica que tiene lugar a partir de la década de los setenta, véase la tesis doctoral de Daniel Franco Romo (2012: 27 – 32).

<sup>183</sup> Un recorrido del desarrollo de la mirada cibernética en la Teoría de la comunicación lo encontramos en el artículo de Roberto Aguirre Fernández (2015).

### 3.4.4.4 El Modelo Dialéctico de la Comunicación Social para el control del riesgo y la resiliencia

El modelo teórico de la Mediación Dialéctica de la Comunicación Social (MDCS) es el resultado de un pensamiento intelectual de profesores de la Sección de Comunicación, del Departamento interfacultativo de “Metodología de la Investigación y Teoría de la Comunicación” (Sociología IV) de la Universidad Complutense de Madrid y cuya culminación se materializa con la constitución del Grupo de investigación MDCS, dirigido por el Profesor José Luis Piñuel Raigada.

El MDCS constituye una propuesta teórica y metodológica que da cuenta de la Teoría de la Comunicación. La propuesta inicial del Modelo Dialéctico aparece en el libro *Epistemología de la Comunicación y Análisis de la Referencia* (1982) pero sus posteriores desarrollos formales –aplicados a un repertorio muy variado en diferentes campos sociales- ha servido para ir poniendo a prueba el Modelo, completándolo y ajustándolo a la *praxis*, según su director, el profesor Piñuel.

El MDCS retoma los presupuestos epistemológicos del *materialismo dialéctico*, y analiza los sujetos históricos (en oposición a los objetos culturales), por una parte, revisando en la *praxis*, la confluencia de las dimensiones sociales, cognitivas y comunicativas, y por otra, analizando las teorías aplicadas a revisar los fines asignados a las prácticas. El estudio de las mediaciones, según el MDCS (Piñuel y Lozano, 2006), se edifica sobre la concepción de las interacciones entre el individuo y la colectividad que se construye desde lo cognitivo de la vida en colectividad, obligando a considerar, primero, la representación estructural de las relaciones intersistémicas (sistema cultural, ecológico y comunicativo) y sus componentes, al interior de un entorno (que denominan Sistema Umwelt) y que se corresponde con las prácticas culturales, tanto a nivel meso, como micro. Los cambios en un sistema, provocan ajustes en los demás sistemas y estos cambios intersistémicos se reproducen secuencialmente en el tiempo (representado gráficamente mediante una espiral temporal).

El empleo de las herramientas teóricas y metodológicas del MDCS en investigaciones al amparo de dicha perspectiva teórica -como esta tesis doctoral referida a la reducción del riesgo-, coadyuvan a la exploración dialéctica de las relaciones entre comunicación y el funcionamiento general de la sociedad (los desastres es un problema de múltiples incomunicaciones, entre naturaleza, política y damnificados), y permiten una vez acotado y definido un dominio de existencia, estudiar sus cambios en el tiempo y, por otra parte, identificar los modelos lógicos que utilizan las instituciones mediadoras en sus prácticas diarias, a fin de reproducir los sistemas y mantener el orden social.

El MDCS arroja luz en la lógica del juego por medio del cual la comunicación genera cambios en la sociedad y el conocimiento, de modo que se puedan diseñar las estrategias comunicativas generadoras de aquellos cambios que merecen la pena intentar.

## **CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA**

---



## 4.0 Introducción

Los espacios académicos, la comunidad internacional y los gobiernos muestran un convencimiento acérrimo sobre el papel predominante que posee la prevención (o la toma de medidas preventivas y de mitigación en tiempos normales) en las estrategias de reducción del riesgo de desastre, e igualmente aceptan y entienden que no hay prevención, sin comunicación. Todos ellos parecen estar de acuerdo en la importancia de la creación de espacios públicos de participación comunitaria y gobernanza en la labor de reducción del riesgo de desastre, como mecanismo esencial para el gobierno de los riesgos, la reducción de vulnerabilidades y el aumento de la resiliencia. Hay convencimiento, afirma Ramiro Beltrán (2004) o Gumucio Dragón (UNICEF, 2006: 62) el problema radica a la hora de implementar estrategias concretas de comunicación participativa y de gobernanza en las comunidades: ¿tiene la prevención o la intervención en tiempos normales el peso que académicos, políticos y funcionarios internacionales dicen que debe tener?, ¿es coherente el discurso de estos actores estratégicos con los discursos institucionalizados plasmados en políticas, programas, estrategias o protocolos? y en caso positivo, ¿realmente se pone en práctica lo que está en papel?

Con estas inquietudes de partida la investigación que aquí se propone trata de responder a la siguiente pregunta: ¿en qué medida las prácticas comunicativas para la reducción de riesgos de desastres de origen natural implementadas localmente en Ciudad de La Habana responden a las políticas nacionales de reducción de desastres (en lo referente a la comunicación y la preparación de la población) y a las principales directrices internacionales para la reducción del riesgo, y qué nivel de correspondencia y armonía mantienen dichas prácticas y políticas estudiadas con el discurso canónico del desarrollo sostenible y los derechos humanos?



## 4.1 Los objetivos de la investigación

Para dar respuesta a estas preguntas iniciales, la investigación se propone los siguientes objetivos:

### OBJETIVO GENERAL

Valorar la intervención comunicativa para la reducción del riesgo de desastres de origen natural en tiempos normales, desde una perspectiva sociohistórica y a partir de un marco inclusivo integrado por el desarrollo sostenible y el enfoque de derechos humanos a fin de poder plantear mejoras factibles en los discursos institucionales de reducción del riesgo y comunicación y en las prácticas comunicativas comunitarias; así como avanzar en la construcción de un modelo de comunicación sinérgico en reducción del riesgo de desastres y consecuentemente, en el diseño de indicadores para su evaluación.

La investigación pretende ser una reconstrucción teórico-metodológica y, en parte, socio-histórica, de los procesos de comunicación que en los últimos 25 años han tratado de generar una cultura de riesgos de desastres en áreas especialmente vulnerables a sufrir el embate de fuertes amenazas físicas naturales –como los eventos hidrometeorológicos extremos- y a los efectos del cambio climático, como son los pequeños estados insulares de El Caribe. El criterio para interpretar la intervención comunicativa (limitada en este estudio a las políticas y las prácticas comunicativas) se forjará a partir de una perspectiva holística que integra el desarrollo humano, anclado hoy día al concepto de desarrollo sostenible y el enfoque de derechos humanos. Para una completa valoración de las políticas y dinámicas comunicativas para la reducción del riesgo de desastres implementada en el área objeto de estudio, se analizará además la correlación existente entre las prácticas comunicativas y las políticas –articulando los niveles internacional, nacional y local- y su correspondencia con el enfoque epistemológico propuesto en la tesis (*Vid.* Capítulo 3).

Teniendo en cuenta la acotación espacio temporal del estudio (*vid.* Capítulo 1, apartado 1.2), el objetivo general se puede reformular del siguiente modo:

Valorar los discursos institucionales de comunicación y las prácticas comunicativas para la reducción del riesgo de desastres de origen hidrometeorológico extremo en tiempos normales en la República de Cuba, desde una perspectiva socio histórica y a partir de un marco inclusivo integrado por el desarrollo sostenible y el enfoque de derechos con el objeto de poder plantear mejoras factibles en el Programa de Comunicación Social de Desastres (PCSD) cubano y proponer posibles soluciones comunicativas en el nivel comunitario estudiado, de forma que mantengan coherencia con el PCSD, y a la vez respondan a las necesidades de la población estudiada. El análisis global de la intervención comunicativa permitirá además avanzar en la construcción de un modelo de comunicación sinérgico en reducción del riesgo de desastres naturales.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS, referidos al análisis de la intervención comunicativa para la RRD en tiempos normales

- Identificar y describir las principales condiciones geofísicas, socioeconómicas, políticas y culturales que generan vulnerabilidad en relación al riesgo de desastres de origen hidrometeorológico extremo en la República de Cuba.
- Identificar y describir los modelos y planes de reducción del riesgo de desastres de origen natural plasmados en políticas públicas nacionales e internacionales dentro del marco inclusivo propuesto para el estudio del fenómeno desde 1990 hasta 2015.
- Identificar y describir desde una perspectiva sociohistórica el rol que ha jugado la comunicación en los modelos y planes de reducción del riesgo de desastres de origen natural detectados en el objetivo específico anterior y en los discursos de actores estratégicos, con especial atención en los documentos rectores de reducción del riesgo de desastres de origen natural vigentes, éstos son: el Marco de Acción de Hyogo en el nivel internacional y la Directiva nº 1 para la planificación, organización y preparación del país para situaciones de desastres de 2005 de la República de Cuba.
- Describir e interpretar desde los postulados de la Comunicación para el Desarrollo y con un enfoque de derechos las principales estrategias comunicativas nacionales para la reducción del riesgo de desastres de origen hidrometeorológico extremo del Programa de Comunicación Social para Desastres.
- Caracterizar y valorar –desde el marco epistemológico propuesto– las prácticas comunicativas que sustentan el proceso de reducción del riesgo de riesgos de desastres de origen hidrometeorológico extremo en el caso objeto de estudio, y analizar las formas y tipologías de participación ciudadana y gobernanza en las dinámicas comunicativas implementadas para arrojar luz en las condiciones y factores que procuran o por el contrario restringen la participación ciudadana en dichas dinámicas.
- Describir los vínculos de correspondencia que se establecen entre el Marco de Acción de Hyogo, la Directiva nº1, el discurso defendido por actores estratégicos cubanos, el PCSD y las prácticas comunicativas para la RRD de origen hidrometeorológico extremo implementadas en la zona objeto de estudio desde el marco inclusivo propuesto en la investigación, con énfasis en el enfoque de derechos.

## 4.2 La hipótesis y las unidades de análisis de la investigación

### HIPÓTESIS

La variedad de espacios comunitarios que el modelo de reducción del riesgo cubano ofrece para el desarrollo de prácticas comunicativas para la RRD en tiempos normales que coadyuven a la creación de una cultura de reducción del riesgo de desastres no son aprovechadas con plenitud debido a la existencia de un universo de mitos en torno a los desastres y disposiciones comunicacionales que entran en contradicción con las potencialidades que ofrece los postulados enarbolados por la comunicación para el desarrollo; estas prácticas no guardan además suficiente correspondencia con los discursos institucionales de reducción del riesgo de desastres de origen natural, ni con un enfoque basado en los derechos humanos.

### UNIDADES DE ANÁLISIS, DIMENSIONES, VARIABLES E INDICADORES

Las unidades de análisis se clasifican en tres grandes grupos:

1. Modelo cubano de reducción del riesgo de desastres de origen natural
2. Discursos institucionales y sujetos de RRD y comunicación en tiempos normales
3. Prácticas comunicativas de RRD en tiempos normales

A continuación se muestran tres tablas que sintetizan las unidades de análisis, las variables (o subvariables), los indicadores y las principales fuentes de acopio de la información para cada unidad de análisis propuesta:

**Tabla 6. Descripción modelo cubano de reducción del riesgo de desastres de origen natural**

DIMENSIONES	VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
1.1 Desastres origen natural (DN) en el mundo y Latinoamérica	Nº y tendencias DN en el mundo	Comparativa nº desastres naturales en el mundo por tipo y regiones (2013 y media última década)	Informe Estadístico Anual de Desastres 2013 (EM-DAT 2013) del Centro para la Investigación de la Epidemiología de Desastres, Universidad de Louvain, Bélgica (CRED)
		Evolución y tendencia del número de desastres naturales y víctimas desde 1990 hasta 2013	EM-DAT 2013, CRED BB.DD de la Federación Internacional de la Cruz Roja 2014 (IFRC)
		Evolución de los desastres naturales en la última década, teniendo en cuenta el índice de DH	EM-DAT 2013, CRED IFRD
		Top 10 países con mayores afectaciones de desastres naturales y por número de víctimas en 2013	EM-DAT 2013, CRED
		Nº desastres por continentes entre 2004 y 2013	EM-DAT 2013, CRED
	Nº y efectos DN de origen hidrometeorológico extremo	% desastres naturales de origen hidrometeorológico extremo entre 2004 y 2013	EM-DAT 2013, CRED
		Nº de muertes causadas por eventos hidrometeorológicos extremos entre 2003 y 2012	EM-DAT 2013, CRED
	Nº y efectos DN de origen geofísico	% desastres naturales de origen geofísico entre 2004 y 2013	EM-DAT 2013, CRED
		Nº de muertes causados por eventos geofísicos entre 2003 y 2012	EM-DAT 2013, CRED
	DN en Latinoamérica	Evolución de riesgos extensivos e intensivos en Latinoamérica desde 1990 hasta 2011	EM-DAT 2013, CRED IFRC
		Tendencia del riesgo extensivo e intensivo en Latinoamérica	EM-DAT 2013, CRED IFRC
	Impacto y efectos DN	Comparativa de los daños económicos en millones US\$ entre 2013 y 2003-2012 por regiones y tipo de desastre naturales	EM-DAT 2013, CRED
		% desastres naturales según su origen y muertes por tipo de desastres naturales entre 2004 y 2013	EM-DAT 2013, CRED
		Comparativa de víctimas (en mill.) por regiones y tipo de desastres 2013 y media 2003 – 2012	EM-DAT 2013, CRED
		Comparativa efectos DN según IDH	EM-DAT 2013, CRED IFRC BB.DD Banco Mundial 2013
1.2 Análisis vulnerabilidad de Cuba al riesgo DN	Características físico geográficas	Extensión	Oficina Nacional de Estadística (ONE) de Cuba, 2007
		Superficie	ONE, 2007
		Localización	ONE, 2007
		Características geográficas	ONE, 2007
		Características climatológicas	Instituto Meteorología de Cuba, INSMET
	Características demográficas	Población y densidad de población	ONE, 2012
		Esperanza de vida	ONE, 2012
	Indicadores de desarrollo	Índice Desarrollo Humano	Índice de Desarrollo Humano, PNUD, 2013

		Producto Interior Bruto per cápita	Índice de Desarrollo Humano, PNUD, 2013 World FactBook, 2006
		Índice desarrollo sostenible	Del Fondo Mundial para la Naturaleza, (WWF)
	Sistema político-económico	Trabajadores sector público y principales industrias	Prensa extranjera: Tiempo Infonews
		Nivel educacional trabajadores	Prensa extranjera: Tiempo Infonews
		Producto Interior Bruto	Índice de Desarrollo Humano, PNUD, 2013 World FactBook, 2006
		Sistema político	The World FactBook Prensa extranjera: Tiempo Infonews
		Reformas económicas	Informe CEPAL Prensa extranjera: El País, Diario las Américas Prensa nacional: Granma
		Leyes Torricelli y Helms Burton y RR.II	Ministerio Relaciones Exteriores Cuba Directiva n°1 de 2005 Informe PNUD Cuba
		Organización político administrativa	Constitución de 1976 de la República de Cuba
	Principales amenazas naturales	Amenazas de origen hidrometeorológico extremo	Directiva n°1 de 2005 para Desastres, Cuba INSMET
		Amenazas de origen geológico	Directiva n°1 de 2005 para Desastres, Cuba Informe Estado Mayor de la Defensa Civil Cubana, 1995
	Principales vulnerabilidades	Ubicación de los asentamientos humanos	Directiva n°1 de 2005 para Desastres, Cuba Informe Estado Mayor de la Defensa Civil Cubana, 1995
		Estado constructivo de edificios y viviendas	Informe Estado Mayor de la Defensa Civil Cubana, 1995
		Estados insulares	Índice de vulnerabilidad de la Commonwealth (CVI)
	Experiencia pasadas en DN	Cronología DN	INSMET
		Distribución de los huracanes en la cuenca atlántica desde 1995 - 2014	Centro Nacional de Huracanes (NHC)
		Impacto de los huracanes y personas evacuadas en Cuba entre 1996 y 2013	INSMET NHC Defensa Civil Cubana
		Tasa de mortalidad debidas a huracanes por países entre 1996 y 2013 en Cuba	INSMET NHC
		Guía de la escala Saffir Simpson de intensidad de huracanes para definir su categoría y la relación con los daños potenciales	NHC Defensa Civil Cubana
1.3 Iniciativas internacionales de respuesta a DN desde un marco integral	Respuesta internacional para la RRD	Ver anexo 4, tabla 9	
	Respuesta internacional al desarrollo sostenible y CC	Ver anexo 4, tabla 9	
	Respuesta internacional a la temática de derechos humanas	Ver anexo 4, tabla 10	
1.4 Dimensiones modelo cubano	Compromisos internacionales	Desarrollo sostenible y CC	Ver anexo 5, tabla 11
		RRD	Ver anexo 5, tabla 11

de reducción del riesgo		Derechos humanos	Ver anexo 5, tabla 12
	Marco legal nacional de RRD	Ver anexo 6	
	Marco institucional y mecanismos de coordinación en RRD	Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil, EMNDC	
		INSMET	
		Instituto de Planificación Física (IPF)	
		Instituto Nacional de la vivienda (INV)	

**Tabla 7. Descripción discursos institucionales y sujetos de RRD y comunicación**

DIMENSIONES	VARIABLES	INDICADORES
2.1 La comunicación en la GRD desde el marco inclusivo	PP, estrategias y protocolos internacionales identificados en la dimensión 1.3 a partir de 1990 hasta 2015 (Ver anexo 4, tabla 9 y anexo 8)	Emisor
		Nombre documento
		Problema partida
		Objetivo principal
		Relación con los derechos humanos
		Relación con la reducción del riesgo de desastres y desarrollo sostenible
		Relación con la comunicación
	El Marco de Acción de Hyogo (2005 – 2015)	Ver anexo 7
	Políticas nacionales y otros discursos identificados en la dimensión 1.3 a partir de 1990 hasta 2015 (Ver anexo 6)	Emisor
		Nombre documento
		Problema partida
		Objetivo principal
		Relación con los derechos humanos
		Relación con la reducción del riesgo de desastres y desarrollo sostenible
		Relación con la comunicación
	Directiva n° 1 para la planificación, organización y preparación del país para situaciones de desastres	Ver anexo 6
2.2 Sujetos que intervienen en la creación de una cultura de reducción de desastres en Cuba	Los agentes decisores de políticas y estrategias en su papel de mediadores	Dirigentes de gobierno nacional
		Dirigentes de gobierno local
	Aliados estratégicos para la promoción de educación y concienciación	Centros de formación medioambiental en RRD
		Centros de formación en salud y desastres
		Medios de comunicación
		Cruz Roja Cubana
	Mediadores comunitarios	Organizaciones de masas y comunitarias
		Trabajadores sociales
		Centros médicos de salud primaria
		Otros...
	La comunidad	Rol de la población en RRD
	Defensores de derechos humanos	Centros de defensa DH
2.3 Programa de comunicación para desastres (PCSD) en Cuba y otras estrategias	Aspectos generales	Origen PCSD
		Descripción metodológica
	Estrategia comunicativa para contribuir a la creación de una cultura para la reducción de desastres para tiempos normales	Metodología
		Objetivos generales y específicos

		Eje temático
		Métodos y acciones
		Monitoreo y evaluación
		Etapas
		Soluciones y resultados esperados
		Derechos humanos
	Estrategia comunicativa para la respuesta y la recuperación ante ciclones tropicales	Metodología
		Objetivos generales y específicos
		Eje temático
		Métodos y acciones
		Monitoreo y evaluación
		Etapas
		Soluciones y resultados esperados
		Derechos humanos
	Estrategia comunicativa para la respuesta y la recuperación ante inundaciones por lluvias intensas y penetraciones de mar	Metodología
		Objetivos generales y específicos
		Eje temático
		Métodos y acciones
		Monitoreo y evaluación
		Etapas
		Soluciones y resultados esperados
		Derechos humanos
	Otras estrategias	Metodología
		Objetivos generales y específicos
		Eje temático
		Métodos y acciones
		Monitoreo y evaluación
		Etapas
		Soluciones y resultados esperados
		Derechos humanos

**Tabla 8. Descripción Prácticas comunicativas de RRD en tiempos normales: estudio de un caso**

DIMENSIONES	VARIABLES	INDICADORES
3.1 Análisis de vulnerabilidades del Consejo Popular Vedado Malecón y su circunscripción n° 62 al riesgo DN	Características físico geográficas	Situación geográfica
		Elementos físico urbanos relevantes
	Características demográficas	N° total de población
		Densidad población
		Distribución población por sexo
		Fondo habitacional
		Distribución de la población por circunscripción
	Indicadores de desarrollo	Nivel de educación
		N° ciudadelas
		N° centros de salud
		Otros datos sociales
	Sistema político-económico	Distribución político administrativa
		Principales actividades económicas
	Principales amenaza naturales	Media de inundaciones por año
		Media de otras amenazas naturales por año
		% Personas afectadas por inundaciones
	Principales vulnerabilidades sociales	Índice de delito
		Estado constructivo viviendas
3.2 Actores que implementan prácticas comunicativas para la RRD en tiempos normales	Agentes decisores y aliados estratégicos	Capacitación y experiencia
		Claridad conceptual sobre nociones claves vinculadas con la comunicación para la prevención de desastres
		Conocimiento de las necesidades e intereses de la comunidad <sup>184</sup>
	Líderes formales de la circunscripción n° 62	Tipología
		Capacitación y experiencia
		Claridad conceptual sobre nociones claves vinculadas con la comunicación para la prevención de desastres
		Conocimiento de las necesidades e intereses de la comunidad

<sup>184</sup> Las necesidades comunicativas para la RRD hidrometeorológico extremo se refieren a las lagunas informativas, déficit de conocimiento, intereses informativos o comunicacionales o percepción del riesgo de la población en materia de prevención de desastres. La identificación de estas necesidades, supone el reconocimiento de un problema comunitario, lo cual forma parte del diagnóstico de la comunicación.



		Interrelación y consenso entre los actores que implementan
		Poder de decisión y gestión para acciones comunicativas dentro de la circunscripción
	Líderes informales de la circunscripción nº 62	Tipología
		Experiencias sufridas con emergencias anteriores
		Incidencia del tema a través de los medios de comunicación masivos
		Cómo se perciben a sí mismos en cuanto al conocimiento que poseen sobre desastres
		Interés en capacitarse
		Vías de información y efectividad
		Cuáles son las formas de resolver el riesgo preventivamente en la práctica o en su imaginación y qué acciones positivas son susceptibles de ser multiplicadas (medidas preventivas).
		Satisfacción de sus necesidades comunicativas a partir de las prácticas comunicativas para la prevención de desastres en la comunidad
3.3 Prácticas comunicativas para la RRD de de origen hidrometeorológico extremo en tiempos normales	Pertinencia de su implementación	Relación con vulnerabilidades y objetivos de políticas y estrategias
	El proceso de comunicación	Diseño
		Implementación
		Evaluación y monitoreo
		Espacios para reunirse y organizar eventos
		Acciones de comunicación más frecuentes
		Contenidos priorizados
		Claridad de los mensajes y lenguaje empleado
	Modelo de comunicación	Cómo fluye la estrategia
		Orientación y dirección de los flujos informativos

		Modelo de comunicación predominante <sup>185</sup> (transmisivo; persuasivo; participativo)
3.4 Participación asociada a las prácticas comunicativas para la RRD hidrometeorológico extremos en tiempos normales	Concepto de participación para la reducción de desastres	Qué entienden por participación actores estratégicos, líderes formales e informales
		Comunitarios
	Escenarios de participación utilizados en el espacio local	No comunitarios
		Interés en capacitarse
	Factores que favorecen o entorpecen la participación:	Contenidos
		Metodología empleada
		Otros factores...
	Niveles de participación en la comunicación para la RRD de origen hidrometeorológico extremo	Movilizativo y de consumo
		Consulta, discusión y/o conciliación
		Delegación y control
		Responsabilidad compartida y co-determinación

#### 4.3 Método y estrategia metodológica seguida en la investigación

La amplitud del tema que se presenta en esta tesis, con dos macro variables (además de otra contextual) que incluyen las políticas comunicativas de RRD y las prácticas comunicativas de RRD en una unidad social determinada, dificultó la selección de un único método investigativo que abordara la ambición interpretativa recogida en el objeto de estudio. Es una investigación eminentemente de tipo descriptivo e interpretativo, ya que la intención del trabajo es identificar, examinar y comprender un fenómeno concreto de la realidad cubana desde la definición y explicación de los procesos, sujetos y escenarios que integran el fenómeno de la intervención comunicativa para la RRD en tiempos normales.

##### Perspectiva cualitativa

Desde la perspectiva metodológica, sin duda, prevalece la mirada cualitativa<sup>186</sup>, debido al enfoque interpretativo que se otorgó durante el proceso de análisis de resultados. En este sentido además, la tesis comparte un gran número de rasgos que metodólogos (Jensen y Jakowsky, 1993; Alonso y Saladrigas, 2000) identifican en las investigaciones de corte cualitativo. Algunos de éstos son: no consta de un solo

<sup>185</sup> Siguiendo la tipología establecida por Kaplún (s/f. 2) son: modelo transmisivo el que hace énfasis en los contenidos; el modelo persuasivo, hace énfasis en los resultados o en los efectos y el modelo participativo con especial atención al proceso.

<sup>186</sup> Hugo de la Cerda (en Saladrigas, s/f) sostiene que actualmente es difícil hablar en forma absoluta y categórica de una tipología única en el terreno metodológico de la investigación científica, ya que los procedimientos y técnicas se combinan y se confunden

método o enfoque, sino que incluye diversas perspectivas teórico-metodológicas (la comunicación para el desarrollo como sustento teórico y metodológico, junto con el marco del desarrollo sostenible y el enfoque de derechos humanos) y diversos métodos de indagación (aspectos propios del método etnográfico, genealógico o histórico y dialéctico); es además una investigación interdisciplinar (comunicológica, sociológica e incluso con tintes antropológicos); llevada a cabo en los escenarios naturales en que se materializa el fenómeno analizado y que concede gran relevancia a los contextos y prácticas que envuelven al mismo; recurre a métodos múltiples para recopilar los datos y validar la información (como se verá en los siguientes apartados) y finalmente, el objeto de estudio es abordado desde una perspectiva integral –que sintéticamente incluye análisis contextual, análisis de políticas de comunicación y análisis de prácticas comunicativas- lo cual proporciona una visión amplia del problema y fenómeno estudiados.

Si bien la perspectiva metodológica es efectivamente cualitativa, la investigación combina métodos y técnicas propios de dicha perspectiva, con otros de corte cuantitativo. Las técnicas cualitativas, gracias a la diversidad de métodos que admiten y a su poder generador de reflexiones interpretativas, se aplican en la mayor parte del estudio. Las técnicas cuantitativas, por el contrario, se emplearon únicamente para el diagnóstico de las necesidades comunicativas de los líderes informales de la comunidad estudiada y permitió obtener resultados representativos de los trece Comités de Defensa de la Revolución (CDR) que conforman la circunscripción objeto de estudio y durante el análisis documental de políticas, programas y estrategias comunicativas.

#### *Métodos genealógico, etnográfico y dialéctico*

Ya se ha comentado, que debido a la extensión temática del objeto de estudio, la investigación combina y se apropia de elementos propios de la tradición etnográfica y del método histórico o genealógico a su conveniencia para comprender y valorar desde una perspectiva dialéctica y global el objeto, con la intencionalidad de ofrecer posibles soluciones locales desde los marcos propuestos y acercarse a la construcción de un modelo comunicativo para la RRD que incorpore los pilares del desarrollo sostenible (económico, ambiental y cultural), sin menospreciar el enfoque de derechos humanos, como marco legal de referencia en cualquier proceso de desarrollo y acción humanitaria.

El empleo de un método u otro a lo largo de la tesis depende principalmente de las unidades de análisis<sup>187</sup> propuestas en la investigación. No obstante, la intención, tal vez ambiciosa, de la doctoranda era que cada uno de ellos complementara y enriqueciera el resultado final del proceso investigativo, asumiendo su deuda social de devolver a la praxis, lo que se extrajo de ella, dentro de la lógica sociológica de transformación social.

<sup>187</sup> Recuérdese que son tres: Modelo cubano de reducción del riesgo de desastres de origen natural, discursos institucionales y sujetos de RRD y comunicación en tiempos normales y prácticas comunicativas de RRD en tiempos normales.

La opción teórico-metodológica elegida, basada en teorías y modelos de análisis de la realidad en permanente conflicto, presupone una concepción dialéctica de la realidad y de sus métodos para su estudio. Esta concepción persigue el entendimiento de los procesos y sucesos por los que esta investigación centra su preocupación (la intervención comunicativa para la RRD en tiempos normales), en sus relaciones con otros (sus condiciones sociales de producción e implementación) en su estado de continuo cambio. Ello supuso partir de procedimientos básicos del método genealógico, para inmiscuirse luego en la comunidad estudiada con un enfoque próximo a la etnografía, para finalmente producir una reflexión de segundo orden a través de la triangulación de:

- El análisis diacrónico o sociohistórico, en el sentido que plantea el profesor Álvarez Uría<sup>188</sup> (2008), del modelo cubano de reducción del riesgo de desastres de origen natural y el estudio de los discursos institucionales y sujetos de RRD y comunicación. Concretamente, el repaso genealógico<sup>189</sup> de la trayectoria de la comunicación en la gestión de la RRD ilustra, a nivel mundial y nacional cubano, la evolución de las transformaciones en los discursos mayoritarios de reducción del riesgo que han dado lugar a mutaciones también en los enfoques de la comunicación, es decir, la dimensión sociohistórica del fenómeno nos sitúa el objeto desde la perspectiva del cambio, lo que favorece la reinterpretación de los acontecimientos a partir de la mirada crítica de la sociología. La investigación propuesta coincide también con el método genealógico, en el esfuerzo transformador de los elementos en tensión que participan en el estudio. Precisamente, al introducir el enfoque de derechos, en la valoración del proceso comunicativo de RRD, se desea arrojar luz en los componentes que participan en la relación de poder, así como los dispositivos que generan esa relación.
- El planteamiento etnográfico del estudio de las prácticas comunicativas para la RRD en tiempos normales, correspondiente a la etapa de trabajo de campo desarrollada en terreno. El estilo abierto del método y con pocas restricciones metodológicas, así como el énfasis en profundizar en el escenario donde se manifiesta el fenómeno fueron los elementos diferenciadores tomados de esta tradición cualitativa en la investigación aquí propuesta. En este sentido, la tesis encierra un componente cultural ya que parte de la hipótesis de la existencia de un cuerpo de disposiciones históricas (mitos y otros *habitus*<sup>190</sup> comunicacionales) que determinan la respuesta a los desastres de origen natural en los discursos institucionales y sobre todo, en las prácticas comunicativas que se desarrollan en el nivel basal de las comunidades.

---

<sup>188</sup> La articulación del método sociohistórico de análisis de la cuestión social, con la realidad material y simbólica en la que se inscribe el método (Álvarez Uría, 2008).

<sup>189</sup> Escarbar en la génesis del problema supone establecer las condiciones de emergencia de un campo de estudio a partir de una relectura de textos del pasado (Álvarez Uría, 2008 y 1997)

<sup>190</sup> La categoría *habitus* (Bourdieu, 1997) hace referencia a las disposiciones de carácter histórico que actúan como mediadores en la percepción, valoración y acción de los sujetos.

- Para ofrecer una respuesta de tendencia empírica, cuya intencionalidad supone la aproximación a la construcción de un modelo teórico metodológico de la comunicación para desastres desde un EBDH a partir de los datos empíricos recogidos durante el trabajo de campo, analizados y contrastados con los datos normativos tomados del análisis de las políticas que sustentan las prácticas estudiadas.

#### *Estudio de caso único*

Partiendo de su dimensión empírica, este trabajo se circunscribe en un gran *estudio de caso único*: la intervención comunicativa para la reducción del riesgo de desastres de origen natural en tiempos normales en Cuba. Para abordar un objeto social complejo, como el que aquí se presenta, se optaron por dos estrategias investigativas:

1. El estudio de caso único a nivel también micro, para la parte empírica que corresponde al trabajo de campo desarrollado en una comunidad cubana. La estrategia investigativa propuesta permitió un profundo acercamiento a la vida del Consejo Popular Vedado-Malecón y la circunscripción n° 62, desde el análisis de sus vulnerabilidades socioculturales y ambientales y en relación con el riesgo de desastres de origen hidrometeorológico extremo.
2. Estudio documental cualitativo que permitió el análisis documental de textos rectores (políticas, programas, estrategias de comunicación y RRD); la consulta de fuentes secundarias para los aspectos evolutivos de la investigación y por supuesto, para la sistematización bibliográfica, recogida en la bibliografía.

### **4.4 Levantamiento y procesamiento de la información**

En este apartado se sistematizan los procedimientos concretos de acopio de información, dividiéndolos en dos grandes grupos: las técnicas de investigación empleadas durante el trabajo empírico y el estudio documental.

#### *4.4.1 Metodología y técnicas utilizadas en el trabajo de campo*

Estudio de caso: el Consejo Popular Vedado-Malecón y su Circunscripción n°62

Para el estudio de caso que corresponde al nivel micro de la investigación, los criterios para la selección del Consejo Popular Vedado-Malecón del municipio capitalino Plaza de la Revolución fueron:

- Una invitación por parte del Grupo de Desarrollo Integral para la Capital (GDIC) para aportar un estudio desde las ciencias sociales con una óptica comunicológica a una investigación multidisciplinar –compuesta por estudios de arquitectura, ingeniería y psicología- sobre reducción del riesgo que el Grupo viene desarrollando en dicho Consejo Popular desde el año 2008.
- El Consejo Popular Vedado Malecón constituye uno de los dos Consejos Populares de Ciudad de La Habana<sup>191</sup>, más afectado por desastres de origen hidrometeorológico extremos.
- La accesibilidad a las fuentes fue finalmente el criterio determinante para escoger el Consejo Popular Vedado Malecón. El servicio de transporte público en Cuba es muy escaso y deficitario, en este sentido la cercanía del barrio escogido a la universidad facilitaba el acceso a la recolección de datos necesarios para el buen desarrollo de la investigación.

Dentro del Consejo Popular Vedado-Malecón se decidió trabajar en la circunscripción n° 62. Esta circunscripción es una de las cuatro<sup>192</sup> del consejo popular amenazada durante todo el año por el riesgo de inundaciones debido a su ubicación dentro del área donde se produce el llamado “efecto palangana”<sup>193</sup>. De estas circunscripciones litorales las que más daños sufren por inundaciones son la n° 62 y la n° 59.

Se intentó abarcar ambas circunscripciones para el estudio, pero durante el proceso formal que supuso la consecución de las autorizaciones para implementar la investigación, autoridades del Consejo Popular Vedado Malecón aconsejaron a la doctoranda trabajar solo en una de ellas para evitar alargar el proceso burocrático. Con este limitante, se decidió estudiar la circunscripción n°62 por ser la más necesitada de una intervención integral para la RRD, debido a las siguientes características:

- Es la circunscripción que cuenta con un mayor número de ciudadelas, las cuales llevan asociadas serias problemáticas socioeconómicas.
- Es la circunscripción en peor estado constructivo
- Es la más vulnerable a sufrir desastres hidrometeorológico en el Consejo, ya que dos de sus manzanas son consideradas como las que poseen más riesgos de desastres.

El estudio abarcó las 13 manzanas (correspondientes a 13 CDR<sup>194</sup>) que cuenta la circunscripción n° 62.

---

<sup>191</sup> Junto con el Consejo Popular de Playa

<sup>192</sup> Las otras tres circunscripciones son (de oeste a este) la n° 59, la n° 3 (después iría la 62) y la n° 4.

<sup>193</sup> Acumulación de agua producida por inundaciones, tanto por el agua que penetra del mar, como por el que cae de la colina del Vedado cuando se producen lluvias intensas.

<sup>194</sup> Comité de Defensa de la Revolución (*Vid.* Capítulo 6)

*Muestra del estudio de caso*

*Informantes claves y actores<sup>195</sup> que implementan prácticas comunicativas para la reducción del riesgo de desastres*

La selección de la muestra correspondiente a los informantes claves (ver anexo 9, tablas 18 y 19) y a los sujetos que participan directamente en la intervención comunicativa para la RRD de origen hidrometeorológico extremos en los niveles internacionales y nacionales (ver anexo 10, tablas 20 y 21) se determinó teniendo en cuenta criterios lógicos de tipo:

- Profesional que avalaran la experiencia de los informantes en el tema objeto de estudio.
- El rol y las funciones que los sujetos entrevistados poseen en la gestión de reducción de riesgo de desastres en la localidad estudiada.
- La accesibilidad y disposición de los entrevistados para favorecer el desarrollo de la tesis.

*Líderes informales de la circunscripción n° 62 del Consejo Vedado-Malecón*

Siguiendo criterio de viabilidad, se determinó aplicar el cuestionario a tres personas por CDR. El criterio para seleccionar la muestra es que debían ser vecinos de los trece CDR que conforman la circunscripción n° 62 y que por su carácter, comportamiento, nivel económico o inteligencia, responsabilidad, empatía y constancia en las labores comunitarias entre otros factores posean credibilidad entre el resto de la población, pudiendo convertirse en formadores, guías y movilizadores de otros vecinos de la cuadra.

La muestra del cuestionario se determinó contactando con todos los presidentes de los CDR, es decir, el 100% de la población, y se les pidió que identificaran a tres personas con las cualidades definidas en su CDR correspondiente. La selección de la muestra supuso prácticamente el 100% de la población, pues para varios presidentes de la circunscripción, según declararon ellos mismos, resultó una ardua tarea la búsqueda en sus cuadras de tres personas con cualidades de líder informales. Finalmente se realizó un total de 42 cuestionarios, ya que hubo tres CDR que identificaron a cuatro líderes informales en sus cuadras, a los cuales se decidió aplicar también el cuestionario, a fin de obtener mayor representatividad en los resultados extraídos.

*Técnicas y procedimientos para la recolección de datos durante el trabajo empírico***1. Entrevistas individuales –en profundidad y semiestadísticas–**


---

<sup>195</sup> Esta amplia categoría se refiere a agentes que trazan, influyen o supervisan políticas de reducción del riesgo, comunicadores a nivel nacional, representantes políticos del Consejo Popular, dirigentes de organizaciones políticas y de masas, responsables de estructuras comunitarias y trabajadores de la comunidad objeto de estudio que actúan formalmente en situaciones de desastres.

El grado de apertura que brindan las entrevistas –tanto en profundidad, como semiestandarizadas- respecto a otras fuentes de información ofrece la posibilidad de profundizar en el fenómeno investigado, así como interpretar y valorar la información que brindan.

### 1.1 Entrevista individual a informantes claves vinculados con la comunicación y/o los desastres.

#### *Objetivo*

- Identificar el papel de la comunicación en la RRD en tiempos normales
- Determinar el rol de los mediadores y otros agentes involucrados en las prácticas comunicativas para la RRD
- Obtener opiniones de estos especialistas en cuanto a cómo las prácticas comunicativas en tiempos normales pueden o no contribuir al proceso de enseñanza y aprendizaje en la reducción del riesgo de desastres.

Se elaboró una guía de preguntas abiertas y flexibles al devenir de la entrevista para la aplicación de esta técnica a informantes claves (ver anexo 11).

### 1.2 Entrevista individual a actores comunitarios que implementan prácticas comunicativas para la RRD.

#### *Objetivos:*

- Identificar la visión, claridad y jerarquización de conceptos claves que sustentan la comunicación para la prevención de desastres y la coherencia entre los diversos actores.
- Determinar el rol de los diferentes sujetos mediadores en las actividades de comunicación y prevención de desastres.
- Indagar sobre el diseño, la implementación y la evaluación de estrategias comunicativas a nivel nacional y local, así como de otras dinámicas vinculadas con la prevención de desastres
- Reconocer la metodología predominante en las prácticas comunicativas de prevención de desastres.
- Caracterizar las actividades desplegadas referidas a la comunicación para la prevención de desastres.

Se elaboró una guía de preguntas abiertas y generales para la aplicación de entrevistas a los sujetos directos de la intervención comunicativa de RRD en ambos niveles, el nacional y el local (ver anexo 12 y 13) que se revisaban y contextualizaban para cada entrevistado.



## **2. Entrevista grupal a actores comunitarios implicados en las prácticas comunicativas para la reducción del riesgo de desastres**

Por sugerencia de Inola Díaz, autora del Programa de Comunicación Social para Desastres se aplicó esta técnica a los dirigentes locales de la circunscripción n° 62. Con este tipo de entrevistas se abordaron temas referidos a la reducción y prevención de desastres desde diferentes perspectivas que permitieron el acercamiento al objetivo central de la investigación desde el eslabón base de la reducción del riesgo de desastres. Para su ejecución se contó con el apoyo del delegado de circunscripción que diseminó la convocatoria y finalmente también participó en la dinámica. La técnica se desarrolló entre la investigadora en su rol de moderadora y un observador silencioso, el Lic. Luis Orlando Rodríguez Rodríguez, que anotaba los comentarios de los participantes, así como información de otra índole referida a las expresiones, actitudes, posturas y confrontaciones que surgieron con respecto al objeto de estudio. La aplicación del grupo focal se realizó de acuerdo con una guía predeterminada (ver anexo 14) que facilitó este intercambio directo de opiniones y afirmaciones acerca de la intervención comunicativa para la prevención de riesgos de desastres en la circunscripción. Asimismo posibilitó contrastar los resultados con los datos obtenidos en las entrevistas, cuestionarios y en los documentos rectores referidos a la metodología de reducción del riesgo de desastres.

### *Objetivos:*

- Identificar los principales riesgos y amenazas de la localidad
- Determinar las necesidades y problemáticas de la zona de estudio
- Reconocer las prácticas de comunicación para la RRD de origen hidrometeorológico extremo

## **3. Observación no participante**

Esta técnica fue ideada para obtener información de manera directa en los escenarios de actuación que se desarrollan los procesos comunicativos (ver anexo 15, tablas 22 y 22b). La observación constituye una técnica óptima para contrastar o verificar la información obtenida a través de las entrevistas o los informes rectores.

La observación en los espacios públicos permitió verificar la existencia o no de productos comunicativos que abordaran la temática de prevención de desastres. El análisis del contenido de estos productos se realizó a partir de la investigación documental.

La observación en espacios cerrados de naturaleza formativa e informativa se desarrolló a partir de una guía estructurada (ver anexo 16) y permitió el acopio de información directamente desde los escenarios donde se desarrollaron la intervención comunicativa.

#### **4. Cuestionario a líderes informales de la Circunscripción n° 62 del Consejo Popular Vedado-Malecón**

El cuestionario como técnica de recogida de datos, puede prestar un importante servicio en la investigación cualitativa, complementándola e enriqueciéndola. El cuestionario, como procedimiento de exploración de ideas sobre algún aspecto de la realidad (Rodríguez, Gil y García, 1995: 184), aportó a la presente investigación datos cuantitativos e información para describir características y elementos relativos a las necesidades comunicativas asociadas a la RRD en tiempos normales en los líderes informales identificados para la muestra.

El cuestionario se aplicó a líderes informales, vecinos de la circunscripción n° 62 del Consejo Popular Vedado-Malecón que sufren durante todo el año el riesgo de daños producidos por eventos hidrometeorológicos extremos.

##### *Objetivo:*

- Determinar sus vivencias y experiencias en pasados eventos hidrometeorológicos extremos.
- Indagar a cerca de la información que poseen sobre el tema objeto de estudio y sus intereses.
- Determinar las formas de resolver el riesgo preventivamente en la práctica o en su imaginación.

A partir de cuatro variables de estudio, se elaboró un cuestionario estructurado de 18 preguntas (ver anexo 17) y la matriz para operacionalizar las variables (ver anexo 18), el mismo estaba encabezado por un protocolo en el que se expresaba el tema de investigación y las instrucciones. Su cuerpo lo conforman 14 preguntas cerradas y cuatro abiertas. Las dos últimas preguntas abiertas del cuestionario responden a una técnica proyectiva que brinda a la población estudiada la oportunidad de expresar abiertamente acerca del objeto investigado. El cuestionario es anónimo, aunque se controlan las siguientes variables sociodemográficas: sexo, edad y nivel educacional, además de otras categorías como los años que de residencia en la circunscripción n° 62.

Tras el diseño del borrador del cuestionario, se aprovechó la dinámica del Club de los 120 años implementada en el hospital Calixto García para pilotar su validez y corregir preguntas mal formuladas. Una vez redefinido el cuestionario, se contactó con el delegado de la circunscripción n° 62 y los presidentes de los CDR para que tuvieran conocimiento del estudio que se iba a desplegar en su localidad y consintieran su desarrollo. Además se contó con el apoyo de todos ellos para que seleccionaran a la muestra, conformada por los líderes informales de sus cuadras –según los criterios que se les dictó y que se han mencionado anteriormente- y que les informara del día y la hora en la que se aplicarían los cuestionarios. Para la ejecución del cuestionario se constituyó un equipo de cuatro aplicadores, a los cuales previamente se les explicó con detenimiento cada una de las preguntas y cómo debía la muestra responder el cuestionario.

Para el procesamiento estadístico de los datos obtenidos en el cuestionario dirigido a líderes informales de la circunscripción n° 62 del Consejo Popular Vedado-Malecón se utilizaron los paquetes estadísticos XLSTAT y SPSS 17.0 para Windows. Como estadísticos descriptivos fueron utilizadas las cantidades o frecuencias absolutas (No) y las cantidades o frecuencias relativas (%). Los resultados fueron reflejados en tablas y gráficos para una mejor comprensión.

#### *4.4.2 Metodología y técnicas utilizadas para el trabajo realizado con fuentes documentales*

Reconocida generalmente como una técnica central en la investigación social, y especialmente en aquellas de corte histórico o como ésta, comunicológico, la investigación documental fue una técnica esencial a lo largo de todo el proceso investigativo, aunque con un uso diferenciado en tres momentos claves a lo largo de la tesis:

1. El empleo de fuentes secundarias, como bases de datos e informes estadísticos, fue especialmente tomada en cuenta en los aspectos evolutivos vinculados con el número y tendencia de desastres de origen natural en el mundo, Latinoamérica y la República de Cuba, así como el número de víctimas, los daños económicos, la relación con el Índice de Desarrollo Humano. Fue una técnica igualmente valiosa para el análisis de los factores que causan más vulnerabilidad en el archipiélago cubano en relación a los desastres de origen natural.

En las tablas 6, 7 y 8 que se mostraron anteriormente para abordar las unidades de análisis (mediante la exposición de las dimensiones, variables e indicadores usados que permiten establecer su validez) se especifica los datos empíricos utilizados en los indicadores y las fuentes de las que proceden.

Para la sistematización de la información se utilizó el software de Microsoft Excel 2007. Como estadísticos descriptivos fueron utilizadas las cantidades o frecuencias absolutas (No) y las cantidades o frecuencias relativas (%) y se representaron en los gráficos que aparecen en el Capítulo 5, apartado 5.1.\

2. El análisis de un corpus teórico identificado con documentos rectores (políticas, programas, estrategias y en algún caso, directrices y mandatos) nacionales e internacionales de reducción del riesgo de desastres, para triangular los datos con la información recogida durante el trabajo de campo. Para cada tipo de documento según los niveles se elaboraron matrices que recogen los datos señalados, y que sirvieron de base para el análisis posterior (ver anexos 4, 5, 6 y 19).

Uno de los principales retos a los que la doctoranda se tuvo que enfrentar fue el proceso de recolección y selección de las iniciativas (especialmente en el caso de las respuestas internacionales) dada la profusión de documentos circulantes sobre los diversos temas a tratar, a

saber, reducción del riesgo, medio ambiente y cambio climático y derechos humanos. No obstante, hubo algunos criterios de inclusión, que primaron para la selección de las respuestas y discursos<sup>196</sup>. Los criterios de inclusión para las respuestas internacionales (Capítulo 5) y los discursos rectores fruto de las respuestas anteriores (Capítulo 6) fueron tres: la naturaleza temática, es decir, su vinculación directa y explícita con la RRD<sup>197</sup>, el medio ambiente y el cambio climático; así como los principales instrumentos internacionales para la promoción de los derechos humanos; en segundo lugar, aquellos que Cuba adscribe y tienen carácter vinculante hacia el Estado de Cuba, de parte del documento emitido; y en tercer lugar, el periodo temporal en que fueron emitidos, esto es desde 1990<sup>198</sup> hasta la actualidad, 2015. Con estas consideraciones en mente, se escogieron un total de 28 respuestas y discursos institucionales internacionales, más los 10 principales instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. La información recogida de estos documentos aparece sistematizada en las tablas 9, 10, 11, 12 y 13, en anexos en anexos.

Para el caso de la revisión de las respuestas nacionales a la RRD, se revisaron todas las políticas nacionales que los Informes elaborados por la Defensa Civil Cubana (y editados por Oxfam Internacional y Oxfam América, 2004 y 2008) mencionaban como referentes y antecedentes al actual Directiva n°1 de 2005 para situaciones de desastres de la República de Cuba. Se revisaron un total de 10 documentos rectores que abarcan desde la propia Constitución cubana de 1976, pasando por leyes, decretos leyes y directivas, vinculados con el proceso de protección civil. La información obtenida en dichos documentos queda sistematizada en la tabla 13, en anexos, políticas nacionales.

En el caso de los sujetos nacionales de derechos humanos, se detectó una única Comisión que explícitamente vele por la protección de los derechos humanos en Cuba, La Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional (CCDHRN). Se repasó el 100% de los informes publicados por la organización en los últimos 5 años. Se revisó siguiendo el orden temático aportado por la Comisión los temas relacionados con RRD, comunicación y educación en Cuba<sup>199</sup>: de un total de 106 temas se detectaron 5 temas vinculados con la RRD y comunicación: amenazas, economía<sup>200</sup>, educación, libertad de expresión y vivienda. Se observaron el 100% de las publicaciones encontradas dentro de cada una de estas categorías.

---

<sup>196</sup> Estudiados en el Capítulo 5 como respuestas institucionales, mientras que en el Capítulo 6, se aborda la comunicación en los documentos rectores de dichas respuestas institucionales.

<sup>197</sup> Prácticamente la totalidad de las agencias de la ONU implementan proyectos de reducción del riesgo desde perspectivas particulares. Esta investigación, revisó solo aquellos en los que la reducción del riesgo es la finalidad principal.

<sup>198</sup> Si bien a modo de antecedentes se exponen algunas iniciativas previas decisivas.

<sup>199</sup> El observatorio está vinculado con el observatorio de derechos humanos de Venezuela por lo que muchas de las áreas temáticas se refieren al contexto bolivariano.

<sup>200</sup> Vale recordar, que la economía es un factor principal en el marco del desarrollo sostenible, en el cual se circunscribe la GRD.

Por último, se incluye dentro de este bloque teórico, la revisión del Programa de Comunicación Social de Desastres (PCSD), de alcance nacional: 1 estrategia para consolidar una cultura de RRD y las dos estrategias del mismo que refieren a los desastres de origen meteorológico extremo, siguiendo los indicadores marcados en el apartado 4.2 del actual capítulo.

3. El tercer momento clave del análisis documental, lo constituye la revisión bibliográfica presente transversalmente en toda el proceso investigativo. El análisis bibliográfico permitió la sistematización de los fundamentos teóricos y metodológicos que sustentan la investigación. Para el planteamiento teórico-metodológico del estudio se trató de integrar los postulados provenientes de la Comunicación para el Desarrollo, desde la nueva mirada que vincula el desarrollo con el desarrollo sostenible y el enfoque de derechos humanos. Se articuló además la producción teórica a la dimensión que la noción del riesgo ha adquirido en la sociedad global actual, así como en las políticas que gobiernan el riesgo y las principales soluciones comunicativas para afrontar el riesgo, desde la mirada latinoamericana.

El índice refleja el resumen de los principales temas en torno a los cuales se orientó la investigación de las fuentes con vistas a la construcción de los marcos teórico, metodológico y referencial. Y la bibliografía representa el total de los documentos examinados. Para la sistematización del análisis bibliográfico se elaboró una base de datos en File Maker Pro7, para el registro correspondiente de los datos, destacando sus datos generales: tipo de documento, año, emisor, vigencia del documento (en caso de políticas y mandatos), contenidos principales.

Se resumen los bloques temáticos revisados en el análisis documental en los siguientes:

- Marco legislativo a nivel internacional y nacional sobre desastres, medio ambiente, cambio climático y derechos humanos
- Documentos rectores de la Defensa Civil sobre desastres y del modelo de gestión de reducción del riesgo en Cuba.
- Programas y estrategias de comunicación y desastres a nivel nacional.
- Literatura especializada en comunicación y comunicación del riesgo.
- Literatura especializada alrededor del riesgo y la gestión del riesgo.
- Folletos, afiches y carteles de comunicación y desastres.

#### *4.4.3 La triangulación de los datos recogidos en el trabajo de campo y el análisis documental*

Para la triangulación de la información extraída de los documentos rectores y la información recopilada durante el trabajo de campo, se volcó la información relevante para la valoración general de la intervención comunicativa para la RRD de origen natural, teniendo en cuenta tres criterios:

- Los principios rectores definidos en el marco teórico y los diferentes niveles de aplicación, desde el internacional, hasta el local o municipal (ver anexo 19, tabla 24).
- El proceso de implementación de políticas, programas y estrategias comunicativas en desastres naturales en tiempos normales (ver anexo 19, tabla 25).
- Los elementos esenciales para abordar el marco inclusivo de la RRD, (ver anexo 19, tabla 26).



## **SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DE RESULTADOS**





**CAPÍTULO 5. ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO Y DE  
LAS VULNERABILIDADES. EL MODELO DE RRD EN  
LA REPÚBLICA DE CUBA**

---



## 5.0 Introducción

Los resultados de la investigación comienzan con el análisis de la situación social, política, económica, cultural y por supuesto, ecológica en la que se inserta la intervención comunicativa objeto de estudio. Al acotar el objeto de estudio (*vid.* Capítulo 1), se ha señalado que Cuba forma parte de esa sociedad global del riesgo en la cual los riesgos traspasan caprichosamente las fronteras políticas de los países. Esos riesgos democratizadores en cuanto al alcance de los mismos, causan efectos e impactos desiguales en los países y las sociedades y que sin embargo, sus nefastas consecuencias afectan no solo a las áreas dañadas, sino al equilibrio general de todos sus sistemas. Vivimos en un mundo globalizado e interconectado, entre otros, por los riesgos globales.

Asumir la empresa que supone la investigación social sobre el riesgo de desastre, no es viable sin un retrato global acerca de la situación de los desastres en el mundo. El capítulo se inicia con un repaso general –y en consecuencia, no exhaustivo– de la situación de los desastres en el mundo –con especial énfasis en aquellos de origen natural y concretamente, meteorológico–, su tendencia, impacto y efectos, para luego entrar en la situación particular del archipiélago cubano, arrojando luz en los principales factores que causan vulnerabilidad en el país.

En la segunda parte del capítulo, se hace un breve recorrido por las principales iniciativas internacionales de respuesta a los desastres. El estudio diacrónico, teniendo en cuenta la corta vida que la GRD<sup>201</sup> tiene, ofrece una visión amplia de la tendencia de la misma y una mayor comprensión de cómo las políticas nacionales se articulan en torno a las iniciativas internacionales. Lo que conlleva al estudio del modelo de RRD en Cuba, a partir de los acontecimientos internacionales y del marco legislativo e institucional que respalda la actuación cubana para las situaciones de riesgo de desastre.

## 5.1 El alcance global de los desastres naturales acentúan las desigualdades sociales preexistentes

### *5.1.1 Números y efectos macrosociales de los desastres naturales*

Los desastres de origen natural han convivido siempre con la humanidad, y ésta siempre tendrá que enfrentarse a ciertos riesgos naturales, como son las inundaciones, las sequías, los terremotos o los volcanes. Todas las comunidades se enfrentan a desastres. Se pueden citar los sismos de Haití y Chile

---

<sup>201</sup> Ya se comentó que la GRD tal y como es entendida hoy día, data de finales de la década de los noventa.

(2010), el de Japón (1995), Indonesia (2004), Pakistán (2005) o Sicuani en China (1976) con cientos de miles personas fallecidas e incalculables daños económicos, sociales y ambientales; el tsunami de Sumatra en el Océano Índico en diciembre de 2004 que costó la vida de más de 300.000 personas; o cientos de huracanes y tormentas tropicales como el Mitch (1998) en Centroamérica o el Katrina en Estados Unidos (2005) que asolan países y comunidades año tras año. Otros tipos de desastres fueron: el accidente nuclear más grave de la historia en Chernobil, la antigua URSS en 1986; el desastre ecológico que ocasionó el buque Prestige en España (2002) que inundó de chapapote las costas gallegas y cantábricas; o las olas de calor que sufre Europa anualmente y que deja cientos de muertos. Para muchos autores, el concepto de desastre incluye las guerras, el terrorismo, las pandemias y la sequía<sup>202</sup>.

Efectivamente, no hay un solo pueblo en el mundo libre de sufrir amenazas de origen natural, químico o tecnológico sin embargo, sí existen marcadas diferencias en el nivel de riesgo de desastre que tienen unas y otras comunidades. Obviamente, los países con menos recursos económicos son los más indefensos pues deben destinar la mayor parte de su riqueza a salir de la situación de pobreza en la que viven y no tanto a la gestión del riesgo. Naciones Unidas y la Cruz Roja Internacional denunciaban que en 2002 de los 600 millones de damnificados y de las 24.500 personas que perdieron la vida por desastres de origen natural, el 94% era de países con un bajo desarrollo económico. Veinticuatro de lo cuarentainueve países menos desarrollados tienen que enfrentar grandes riesgos de desastres. Al menos dos de ellos han sido golpeados anualmente por entre 2 y 8 grandes desastres en los últimos 15 años con consecuencias a largo plazo para el desarrollo humano (PNUD, 2001).

En el caso de **América Latina**, los desastres de origen natural han causado miles de muertos, cuantiosas pérdidas económicas e incalculables daños materiales, ambientales y sociales en los últimos años. El occidente del continente americano, desde Alaska hasta Chile, se sitúa en el llamado “Cinturón de Fuego del Pacífico”, donde la corteza se encuentra en un proceso de transformación permanente. La intensa actividad volcánica y la sismicidad característica de los países andinos, Centroamérica y la costa occidental de Norteamérica, evidencian este proceso. Por otro lado, Centroamérica y el Caribe forman parte de las zonas del Atlántico y el Pacífico, propensas a huracanes, tormentas tropicales y sequías que en los últimos años se han agudizado en intensidad y frecuencia. La Secretaría para América de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas<sup>203</sup> (2006) estima que en las últimas décadas 160 millones de personas en Latinoamérica y el Caribe fueron afectadas por desastres de origen natural y al menos 100 mil perdieron la vida. Se calcula que el número de personas en riesgo aumenta entre 70 y 80 millones al año.

---

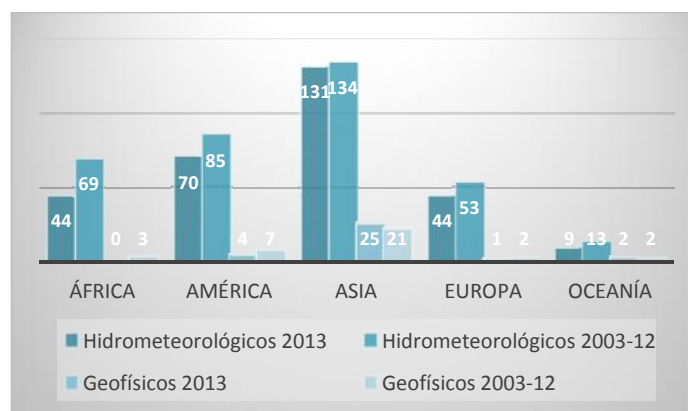
<sup>202</sup> Tan frecuente en el continente africano que parece invisible.

<sup>203</sup> [http://www.eird.org/esp/revista/no\\_13\\_2006/art5.htm](http://www.eird.org/esp/revista/no_13_2006/art5.htm) En línea: 10/1/2015

### 5.1.1.1 Más desastre naturales en el mundo pero menos víctimas

Si nos centramos en los datos más recientes, obtenidos a partir del Informe Estadístico Anual de Desastres 2013 (2014) del Centro para la Investigación de la Epidemiología de Desastres (CRED, en sus siglas en inglés), se observan algunas particularidades del último año y la última década. En 2013 se registraron 330 desastres naturales. Este número es significativamente menor en comparación con la media de la última década (ver Gráfico 5) y supuso el año de menos afectaciones directas en las personas en los últimos 16 años (ver Gráfico 6)

**Gráfico 5: Comparativa de los desastres naturales por tipo y regiones ocurridos en 2013 y la media anual de la última década**

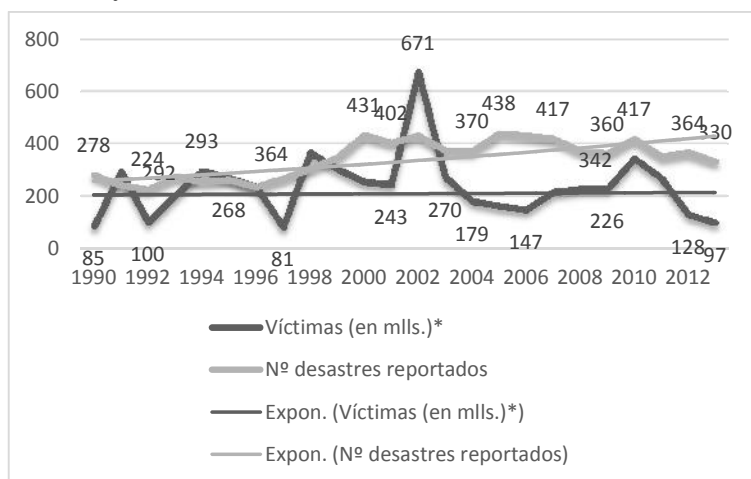


Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat, CRED y IFRC

El gráfico muestra una tendencia al alza en la frecuencia de desastres, mientras que la tendencia del número de víctimas resultado de desastres naturales es prácticamente una línea estable. En 2013, se registraron 96.5 millones de víctimas de los desastres naturales que si bien sigue siendo una cifra muy elevada, existe una gran distancia con los 216 millones de víctimas anuales de desastres naturales como promedio entre 2003 y 2012. Igualmente, esta tipología de desastres sigue causando un gran número de víctimas mortales, 22.610 en 2013, según los datos de CRED, aunque inferior a las 106.654 causadas como media anual en la última década, 2003 – 2012. Al igual que el resto de indicadores, los daños económicos<sup>204</sup> causados por desastres naturales en el último año, según los datos de CRED, se redujeron notablemente, aunque en algunas regiones como Asia, Europa y Oceanía se incrementaron debido a los daños causados por desastres naturales (Ver anexo 20, Gráfico 7).

<sup>204</sup> La comparación de los datos económicos es riesgosa y no está exenta de interpretaciones erróneas. Las mayores pérdidas económicas recaen sobre los países desarrollados por lo costoso en términos económicos de sus infraestructuras. En avenencia con otros autores como Gómez (2001), las pérdidas deberían medirse teniendo en cuenta las referencias de las que se partían. Esto por otro lado, presenta una nueva dificultad, ya que es difícil valorar la totalidad de los bienes anteriores a la ocurrencia de un desastre.

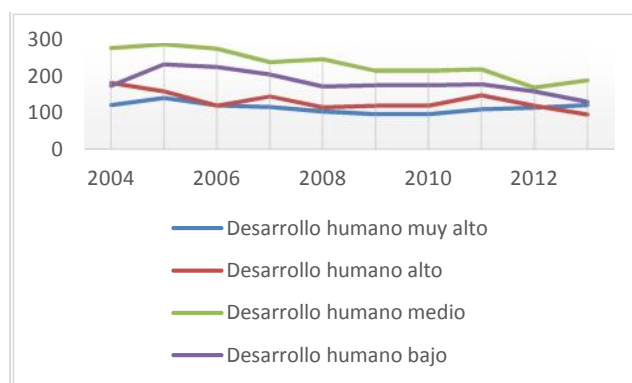
**Gráfico 6: Evolución y tendencia del número de desastres reportados y víctimas<sup>205</sup> (en millones) desde 1990 hasta 2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat 2013, CRED y IFRC.

En la última década, China, Estados Unidos, Indonesia, Filipinas e India son los países que más frecuentemente son golpeados por desastres naturales. Si se observa la gráfica de la evolución de los desastres naturales en la última década por nivel de desarrollo humano (ver la clasificación del Banco Mundial de ingresos y desarrollo humano)<sup>206</sup>, los países con niveles más bajos son los que más desastres han sufrido.

**Gráfico 8: Evolución de los desastres naturales en la última década**



Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat 2013, CRED y IFRC

En 2013, China nuevamente encabezó el top 10 de los países con más desastres naturales, seguido de Estados Unidos e Indonesia (ver anexo 20, Gráfico 9). Fue un año especialmente malo para la gran potencia china, ya que experimentó el mayor número de desastres naturales de la década. El país sufrió todo tipo de eventos, incluyendo 17 inundaciones y deslizamientos, 15 tormentas fuertes, 7 terremotos

<sup>205</sup> Por víctima se entiende el número de fallecidos, más el número de personas afectadas.

<sup>206</sup> [Htto://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups](http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups). En línea: 22 de Noviembre de 2014

y un movimiento de tierra de origen geológico. Igualmente sufrió una sequía y un periodo de temperatura extrema. El 72.4% de las víctimas de ese año, se concentraron en China (28,5%), Filipinas (26,6%) e India (17,3%) -ver Tabla 27-. De los 10 países que en 2013 sufrieron más víctimas mortales causadas por eventos catastróficos de origen natural, el 50% están clasificados como de medio o bajo desarrollo humano<sup>207</sup>. Este 50% reunió el 88% de las muertes reportadas por desastres naturales ese mismo año, según los datos de CRED. Hubo dos grandes desastres que dejaron más de 5000 muertes cada uno: el ciclón Haiyan en Filipinas arrasó la vida de 7354 personas y las inundaciones monzónicas que dejaron en el mes de junio en India 6054 fallecidos, según los datos de CRED.

**Tabla 27. Top 10 de desastres naturales por número de víctimas en 2013**

EVENTO	PAÍS	VÍCTIMAS (en millones)
<b>Ciclón tropical (Haiyan), noviembre</b>	Filipinas	16,6
<b>Ciclón tropical (Phailin), octubre</b>	India	13,2
<b>Ciclón tropical (Utor/Labuyo), agosto</b>	China	8
<b>Sequía, enero – julio</b>	China	5
<b>Inundaciones, julio</b>	China	3,5
<b>Inundaciones, septiembre - octubre</b>	Tailandia	3,5
<b>Terremoto</b>	Filipinas	3,2
<b>Inundaciones, julio</b>	Filipinas	3,1
<b>Sequía, diciembre</b>	Zimbabue	2,2
<b>Terremoto, abril</b>	China	2,2

Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat 2013, CRED

La disminución de desastres naturales en 2013 (330) en comparación con la media de la última década de 2003 a 2012 (388), fue principalmente debido a la disminución de eventos hidrometeorológicos extremos (ver Gráfico 5). El número de muertes por desastres naturales en ese año, está también muy por detrás (21.610) de la media anual de muertes entre 2003 y 2012, que asciende la media a 106.654 muertes. Esta catastrófica cifra se explica principalmente a los años negros 2004, 2008 y 2010 con una media de más de 200.000 muertes por desastres naturales y los años, 2003 y 2005, con una media de unas 100.000 víctimas mortales, la mayoría de ellas víctimas de terremotos.

Igualmente, en 2013, como indica el Gráfico 10 (en anexo 20) decrecieron las víctimas de desastres naturales (95,5 millones) en comparación con la media de la década inmediatamente anterior (215,5 millones). Esta disminución se explica debido al bajo número de desastres hidrometeorológicos extremos en 2013, en comparación con la media de la última década (ver Gráfico 5).

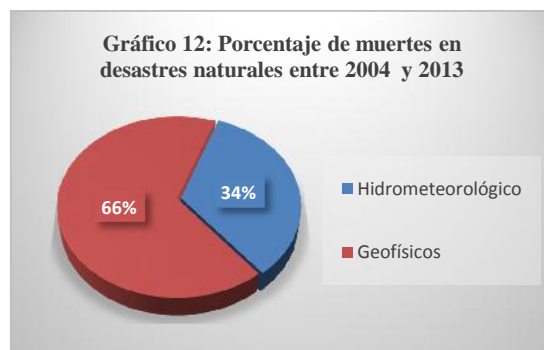
<sup>207</sup> Alto desarrollo: Japón, Reino Unido y EE.UU; Medio alto desarrollo: China y México; Medio bajo desarrollo: India, Pakistán, Filipinas y Vietnam; Bajo desarrollo: Camboya.



Otro resultado interesante viene dado por la comparación entre el tipo de desastres. Los datos muestran que si bien el número de desastres de origen meteorológico extremo es mucho más elevado que los desastres de origen geológico, estos últimos, y concretamente los terremotos, son los que dejan más víctimas mortales. El 9% de los eventos de origen geofísico en relación con los desastres naturales, deja el 66% de la totalidad de las muertes causadas por los mismos (ver Gráfico 11 y 12).



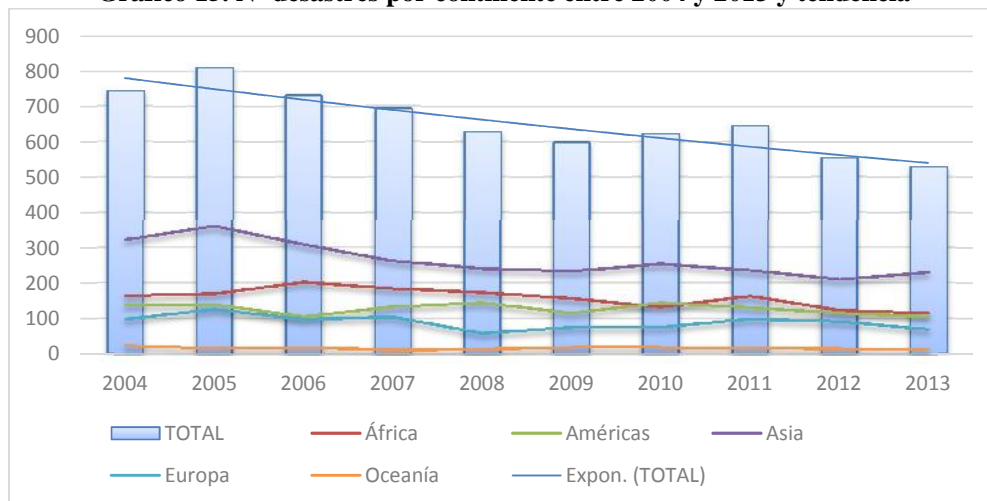
Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat, CRED y IFRC



Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat, CRED y IFRC

Las inundaciones (50%), seguidas de las tormentas severas (29%) y temperaturas extremas (7%) son los eventos hidrometeorológicos que con más frecuencia golpean el planeta. En el caso de los fenómenos geofísicos, los terremotos con una gran diferencia (83%) son los más recurrentes. Teniendo en cuenta el número de víctimas mortales, los terremotos son los que más muertes causaron en la última década (650.321), seguidos de las tormentas de viento severas (183.457), las temperaturas extremas (72.088) y las inundaciones (63.207) (ver Gráfico 13 y 14, en Anexo 20).

Teniendo en cuenta la distribución geográfica de los desastres, como se muestra en el Gráfico 15, Asia con un 40,7% fue el continente más golpeado por desastres naturales en 2013, seguido de América con un 22,2%, Europa con un 18,3% y África con un 15,7%.

**Gráfico 15. N° desastres por continente entre 2004 y 2013 y tendencia**

Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat 2013, CRED

La distribución de desastres<sup>208</sup> por continentes en la década anterior siguió el mismo patrón que en 2013. Si se considera el número de víctimas de 2013 (ver Gráfico 16 y 17, en Anexo 20), Asia asumió el 90,1% del la totalidad, seguido de África con un 5,1%. Comparando estos datos con la década pasada, el número de damnificados aumentó en Asia y Europa, mientras que en África y América disminuyó. Oceanía, por su parte, se mantiene estable en el número de eventos extremos que golpean el continente y las víctimas consecuencia de los mismos.

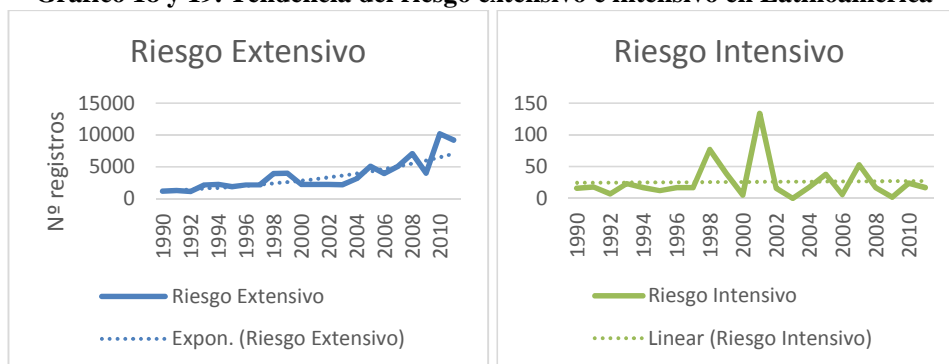
### Latinoamérica

Si nos centramos en **América**, la región sufrió menos desastres naturales en 2013 (74) que en la media de la última década (92). Consecuentemente, el número de víctimas en 2013 ha decrecido un 70% en comparación con la década anterior. El desastre más severo que sufrió la región en el último año fue las inundaciones de Argentina que afectaron a más de 350.000 personas. Este número es mucho menor que la media de un millón de damnificados entre 2003 y 2012. En términos económicos, el huracán “Manuel” fue el que causó mayores costes en 2013 (4 billones de US\$) pero muy por detrás de los catastróficos daños causados por otros ciclones de la década como el Katrina, Sandy, Ike, Ivan, Rita, Charley o Wilma, los cuales supusieron una pérdidas de entre 17 y 50 billones de dólares cada uno, según el informe de CRED.

<sup>208</sup> Si tenemos en cuenta, los desastres ocurridos en los últimos 25 años, la tendencia en la frecuencia de los mismos aumenta como se aprecia en el Gráfico 6. No obstante, tomando como referencia la última década, como aparece reflejado en el Gráfico 15, la tendencia disminuye. Esto es debido a que el último quinquenio ha sido relativamente bajo en la ocurrencia de desastres naturales, en comparación con los años anteriores.

Si seguimos la diferenciación que hace la Cruz Roja Internacional (IFRC) entre riesgo intensivo y extensivo<sup>209</sup>, en la región latinoamericana se observa una clara tendencia en aumento en el caso del riesgo extensivo y a diferencia del intensivo que se ha mantenido estable en los últimos 25 años.

**Gráfico 18 y 19. Tendencia del riesgo extensivo e intensivo en Latinoamérica**



Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat, IFRC

Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat, IFRC

En cuanto a las víctimas mortales por cada tipo de desastre, los riesgos extensivos, menos potentes que los intensivos pero de mayor frecuencia y duración, han causado más muertes a lo largo de los años que los riesgos intensivos, con excepción de algunos años negros, que grandes eventos catastróficos han dejado un gran número de víctimas (ver Gráfico 20, en Anexo 20).

Los datos analizados hasta el momento del CRED, la Cruz Roja Internacional, la industria del seguro, la CEPAL sobre los efectos de los desastres naturales<sup>210</sup> en la segunda mitad del siglo XX y la primera década larga del siglo XXI, muestra varias tendencias:

- Durante la segunda mitad del siglo XX, ha habido un aumento que va desde menos de 50 catástrofes naturales en los años 70 (Swiss, en Gómez, 2001: 15), a un promedio de 282,9 en la última década del siglo XX. La media del número de desastres en los primeros 13 años del siglo es de 388 desastres naturales, es decir, la media en la frecuencia de desastres naturales siguen creciendo.
- El número de muertes asociadas a las catástrofes naturales ha disminuido desde 1950 hasta nuestros días, con un estancamiento en los últimos años, como marca la tendencia casi lineal de víctimas mortales. Factores como la mejora en las predicciones meteorológicas, los avances en los sistemas de alerta temprana y un aumento de la conciencia de riesgos, podrían ser la causa de la disminución de víctimas (Cfr. Gómez: 2001, 16)

<sup>209</sup> Ver definición en el Capítulo 1, apartado 1.1.4.3 “Otras definiciones de la GRD/RRD pertinentes a la investigación”.

<sup>210</sup> La obtención confiable sobre los efectos de los desastres naturales es relativa y debe utilizarse con precaución. Esto es, según Gómez (2001: 15), por las diferencias existentes en los modos de comprender el significado del concepto de “desastre”.

- Un incremento constante de las pérdidas económicas, especialmente llamativo en las últimas décadas. Las mayores pérdidas económicas se han contabilizado en los países desarrollados, como Estados Unidos. No obstante, como se explicará en el siguiente epígrafe, algunos autores consideran la necesidad de dividir el monto de los daños por el de los recursos previamente existentes. Es decir, la severidad debe medirse en relación a la realidad del lugar siniestrado y no únicamente en términos cuantitativos.
- Si centramos el análisis en Latinoamérica, en términos generales, la tendencia a partir de los datos evaluados por la CEPAL desde 1972 hasta nuestros días muestran una tendencia similar a la observada mundialmente.
- Si se clasifica los riesgos en intensivos y extensivos, aunque pueda parecer lo contrario, los riesgos extensivos en la región han causado mayores daños que los intensivos, en términos de muertes, damnificados y pérdidas económicas a lo largo de los años, con algunas raras excepciones (ver Gráfico 20, en Anexo 20).

#### 5.1.1.2 Desarrollo amenazado y derechos vulnerados

Las fuerzas de la naturaleza están en constante movimientos y generan cambios en el clima y los ecosistemas. La intervención de la sociedad sobre la naturaleza acelera o retarda estos procesos. De la praxis concreta en un territorio dependerá como la acción de los agentes o amenazas afectará a la sociedad, es decir, si causan un desastre o no, así como la gravedad del mismo. La acción del agente en el territorio, se conoce como **impacto**. El impacto no afecta a toda la sociedad de la misma forma, los efectos del impacto varían y se distribuyen geográficamente<sup>211</sup>.

Existen procesos económicos y/o culturales que aumentan el impacto y severidad de las amenazas sobre los territorios, algunos son:

1. Vulnerabilidad humana, resultante entre otros de la pobreza e ignorancia.
2. Degradación ambiental, debido por ejemplo a prácticas agrícolas inadecuadas.
3. Rápido crecimiento de la población, favorecido por inapropiadas regulaciones constructivas.

<sup>211</sup> Krimgold en De Cruz (2003: 38) diferencia cinco áreas de impacto: 1. Impacto total: es la zona en que predomina la muerte y la destrucción en mayor grado; 2. Impacto marginal: también se hallan daños y víctimas pero en una medida considerablemente inferior; 3. Filtración del impacto: no se aprecian daños directos pero sí filtraciones, como falta de electricidad y agua, problemas de circulación, epidemias, saturaciones sanitarias... 4. Ayuda local organizada: esta área encierra la ayuda organizada, policías, paramédicos, bomberos... y 5. Ayuda nacional o internacional: la zona más alejada, engloba los esfuerzos de carácter nacional o internacional para asistir a las víctimas y paliar los daños. Obviamente, en la realidad los límites se desdibujan. Da Cruz critica la distribución que propone Krimgold ya que presupone que hay una comunidad bien organizada y con ciertos medios a su disposición, lo cual dependerá de los países. Si bien, no cabe duda que la propuesta facilita una herramienta para el trabajo administrativo y político, especialmente cuando se trata de definir una zona de catástrofe que obtendrá un tratamiento preferencial en la prestación de asistencia.

Obviamente, los países con más recursos económicos aguantan mejor el impacto, por su capacidad para: 1) pronosticar vendavales severos; 2) exigir el cumplimiento de códigos estrictos para construcciones mejor preparadas; 3) utilizar mecanismos más sofisticados de alerta temprana; 4) suministrar más y mejores servicios médicos de urgencias; 5) mayores planes de contingencia para preparar a la población y a las instituciones públicas ante posibles desastres.

El impacto sobre los territorios dependerá de los rasgos propios del ecosistema dañado –la sinergia de la naturaleza y la intervención humana sobre la misma-, y el agente causal. Esto genera el problema de medición de los desastres, especialmente aquella que trata de medir los daños de forma cuantitativa, y la necesidad –pero con serios problemas de viabilidad- de medir la severidad de los desastres en relación a la realidad del lugar impactado (Crf. Da Cruz, 2003).

En la siguiente tabla, se resumen las principales amenazas de desastres y sus posibles efectos en el paisaje y la población como consecuencia de su impacto en los ecosistemas.

**Tabla 28. Agentes del impacto y sus efectos (Hagman y otros en Da Cruz, 2003:36)**

IMPACTO SÚBITO	
Accidentes tecnológicos:	
-	Exposición a radiaciones, incendios, envenenamientos, explosiones, contaminación
Ciclón tropical:	
-	Inundaciones, deslizamientos, destrucción de vegetales y animales, erosión
Erupción volcánica:	
-	Destrucción del suelo, vegetales, animales; polución de agua y aire
Grandes lluvias:	
-	Inundaciones, deslizamientos, erosión; efectos sobre vegetales y animales
Grandes nevadas:	
-	Avalanchas, erosión, inundaciones por deshielo
Ola de calor:	
-	Deterioro de aguas y suelos, muerte o afectación de vegetales y animales; deshielos
Ola de frío:Si	
-	Deterioro de vegetales, muerte de animales, congelación de corrientes, inundaciones posteriores
Terremotos:	
-	Deslizamientos, derrumbes, avalanchas
Tormentas de viento:	
-	Destrucción de vegetales, erosión, perturbaciones hídricas
Tormentas eléctricas o rayos:	
-	Incendios, destrucción de vegetales y animales
Tsunamis:	
-	Inundaciones, destrucción de vegetales y animales
IMPACTO PROLONGADO O LARVADO	
Falta de lluvias:	
-	Sequía, deterioro del suelo y los vegetales, muerte de animales
Contaminación ambiental:	
-	Aire envenenado, agua sucia, aumento de la vulnerabilidad de los organismos vivos, baja calidad de los alimentos
Explotación errónea e irracional:	
-	Agotamiento de recursos naturales renovables (bosques, suelo) y no renovables (minerales); erosión

Además de las lamentables víctimas mortales y damnificados, los desastres naturales en el contexto latinoamericano y caribeño suelen arrastrar una serie de consecuencias negativas a medio y largo plazo que se repiten evento tras evento (Bello *et. al*, 2014):

- Destrucción de la infraestructura económica y social, de acervos familiares y de vínculos sociales (viviendas, efectos personales, etc.)
- Según la magnitud del desastre y los sectores afectados, pueden producirse desequilibrios macroecómicos, como desequilibrios externos a causa del incremento en el nivel de endeudamiento, desequilibrios fiscales originados en la situación de emergencias y que se mantienen en el tiempo y procesos inflacionarios, especialmente en el proceso de reconstrucción.
- Un efecto negativo sobre la distribución del ingreso.
- Cambios ambientales, algunos pueden ser de carácter irreversible; los principales cambios en el medio ambiente detectados en los últimos desastres

En la fecha en que la CEPAL analizaba las principales consecuencias de los desastres naturales, ni ella, ni la mayoría de instituciones vislumbraban los daños que los desastres naturales causaban también en las personas como consecuencia de la vulneración de los derechos humanos. Actualmente, nadie niega que junto a los efectos que causan los desastres naturales en el desarrollo de las comunidades, las personas afectadas por desastres naturales son vulnerables de sufrir abusos que transgreden sus derechos y que suelen acentuar las diferencias de las que se partía antes del acontecer inesperado. Las principales violaciones de derechos humanos en situaciones de desastres naturales son (IASC, 2011):

- Falta de seguridad y protección (como delincuencia rampantes, impactos secundarios de los desastres...) y violencia por motivo de género.
- Acceso desigual a la asistencia, bienes y servicios básicos y discriminación en la prestación de asistencia
- Abuso, rechazo y explotación infantil
- Separación de la familia, especialmente para la infancia, personas con discapacidad y dependientes
- Pérdida/destrucción de documentación y dificultades para reemplazarla
- Falta de mecanismos adecuados para la aplicación de la ley y acceso restringido a un sistema judicial imparcial y eficiente
- Falta de mecanismos eficaces para la retroalimentación y presentación de reclamos
- Acceso desigual al empleo y oportunidades de sustento
- Reubicación forzada
- Regreso o reasentamiento peligroso o involuntario de personas desplazadas por el desastre

Estos efectos no tienen porqué ser consecuencia directa del detonante que generó el desastre pero sí, son producto de una insuficiente planificación antes de que los desastres se produzcan.

Revisados los principales efectos producidos por el impacto de los agentes en los ecosistemas, se refuerza la convicción de que la preparación ante contingencias debe estar integrada con la planificación para recuperar la normalidad, para crear personas, comunidades y países resilientes al impacto de los agentes. Toda planificación preventiva debe tender a “hacer visible lo invisible”.

### *5.1.2 La situación particular del archipiélago cubano*

#### *5.1.2.1 Patrones de vulnerabilidad en los pequeños estados insulares del Caribe causada por la exposición recurrente a amenazas naturales, la sensibilidad al impacto del CC y la dependencia económica*

Los pequeños estados insulares del Caribe, al que pertenece Cuba, muestran ciertas características distintivas que los hacen especialmente vulnerables, tanto ambiental como económicamente, a los desastres de origen natural<sup>212</sup>, en comparación con otros países continentales y son especialmente vulnerables a los efectos del cambio CC.

El capítulo 17 de la Agenda 21 (1992) explica que alguno de estos elementos distintivos es el problema de la elevación del nivel del mar debido al calentamiento global de la tierra y la mayor frecuencia de eventos extremos. A este respecto la EIRD (2008) advierte que “es probable que cada año millones de personas resulten afectadas por las inundaciones, las marejadas, la erosión y otras amenazas costeras que obedecen a un aumento en el nivel del mar, especialmente en los grandes estuarios de Asia y África y en los pequeños Estados insulares. Se espera que para mediados de este siglo se reduzcan los recursos hídricos en muchas islas pequeñas como, por ejemplo, en el Caribe y el Pacífico”.

Algunos factores que explican la vulnerabilidad económica y ambiental de estos países son (Briguglio, en Gómez: 2001: 25):

- La dificultad de beneficiarse de las bondades de las economías de escala y las limitadas posibilidades de producción, debido al pequeño tamaño de los países
- La dependencia económica de las importaciones y de escasos productos de exportación (normalmente productos agrícolas y turismo)
- Aislamiento y dispersión geográfica, lo que genera altos costes de transporte
- Alto grado de apertura económica, lo que los hace especialmente susceptibles a las condiciones económicas del resto del mundo

---

<sup>212</sup> El índice de vulnerabilidad de la Commonwealth (CVI) que considera diversas variables económicas y ambientales y que ha sido aplicado a 111 países, muestra que de los 25 países más vulnerables, 24 son estados pequeños y 17 son pequeñas islas (Gómez: 2001: 25).

- Debido al pequeño tamaño territorial, capacidades de carga y de asimilación limitadas, se generan problemas relacionados con el manejo de basuras y almacenamiento de aguas
- Ecosistemas frágiles con especies endémicas amenazadas de flora y fauna

Debido al peso que soportan en la materialización de desastres, se han considerado tres de las causas principales de vulnerabilidad:

- La exposición recurrente a amenazas naturales extremas tales como: huracanes, tormentas tropicales, marejadas, tsunamis y erupciones volcánicas
- La sensibilidad a los posibles impactos del calentamiento global
- Dependencia económica de terceros países

Siguiendo la lógica expuesta anteriormente, en estos contextos de gran vulnerabilidad se vuelve vital enmarcar el crecimiento económico, dentro de la lógica del desarrollo sostenible.

#### 5.1.2.2 Los factores que inciden en la vulnerabilidad de Cuba asociados a su ubicación geográfica y a las dificultades económicas

##### Características físico geográficas: relieve, clima, red fluvial

La República de Cuba es un archipiélago formado por la Isla de Cuba, con una extensión de 104.945 km<sup>2</sup> de superficie, la Isla de la Juventud, con 2.200 km<sup>2</sup> y alrededor de 4.200 cayos e islotes. Posee una extensión superficial total de 110.920 km<sup>2</sup>. Se sitúa en la entrada del Golfo de México en el Mar Caribe.



Imagen tomada del National Hurricane Center ([www.nhc.noaa.gov](http://www.nhc.noaa.gov))



Limita al norte con Estados Unidos, concretamente con la península de Florida, a 180 km, al sur con Jamaica a 140 km, al este con Haití a 77 km y al oeste con México, la Península de Yucatán a una distancia de 210 km.

La mayor parte del territorio cubano está formado por una gran y fértil llanura, distribuyéndose entre ellas tres cadenas montañosas: la Sierra Maestra en donde se encuentra el pico más alto del país (el Pico Real del Turquino con 1.974 metros de altitud); la Sierra del Escambray, en la región central del país; y la Sierra de Órganos, en la región occidental. Algunas otras cadenas montañosas de poca elevación atraviesan el territorio cubano, entre ellas destacan la Sierra del Rosario en la región occidental del país y la Sierra de Trinidad en la región central.

La República de Cuba posee un clima subtropical moderado con predominio de condiciones marítimas tropicales. Según el Instituto de Meteorología de Cuba, el archipiélago queda comprendido en dos subregiones: la Occidental y la Oriental.

La subregión del Caribe Occidental, al que pertenece el centro y occidente del país, se caracteriza por vientos estacionados y calmas, influencia continental en invierno y veranos muy húmedos.

La subregión del Caribe Oriental se caracteriza por un clima tropical muy lluvioso durante todo el año (bosque tropical), alternado con tropical relativamente seco con pocas lluvias (estepas). La temperatura media anual es de 25,8 °C en verano y 22 °C en invierno. La precipitación media anual es de 1.395 mm con dos periodos estacionales muy bien definidos en la mayor parte del territorio el lluvioso (mayo a octubre) en el que se registran el 80% de las precipitaciones totales anuales y el seco, con el 20%. Únicamente en ciertas zonas de Sierra Maestra se observa una proporción equivalente en ambos periodos.

La posición latitudinal y la configuración de Cuba, alargada y estrecha, condicionan determinadas peculiaridades en la disposición de la red fluvial, con dos vertientes, la Norte y el Sur. Casi todas las vías nacen en el centro y corren hacia el norte o sur, según en la vertiente que se encuentren. Igualmente condicionan que la longitud de los ríos y el área de sus cuencas, sea inferior a los 40 km y 200 km<sup>2</sup> respectivamente (en el 85% de los casos), reduciendo el periodo de retardo de las avenidas súbitas a cuatro horas como máximo.

### Otros indicadores políticos, sociales y económicos

#### *Población*

Cuba es el país más poblado del Caribe insular, su densidad de población es de 102 hab/km<sup>2</sup>. La población del país se ha duplicado en los últimos 50 años. De 5,5 millones de habitantes en 1950, se ha pasado a más de 11 millones de habitantes en el año 2012<sup>213</sup>, según datos de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2015)<sup>214</sup> 2015, aunque en se observa un descenso en la población

---

<sup>213</sup> Cifras del censo de población y viviendas realizado en 2012.

<sup>214</sup> Organismo estatal encargado de llevar los datos demográficos cubanos. ([www.onei.cu](http://www.onei.cu), en línea: 20/2/2015)

con respecto a 2002. La esperanza de vida es de 78 años, una de las más elevadas de América Latina. Este panorama conduce a una estructura etárea característica de un proceso de envejecimiento, con un 16,3% de la población mayor de 60 años. El 27,5% de la población vive en zonas urbanas (*Ibíd.*).

#### *Índice de Desarrollo Humano (IDH) y otros indicadores*

El país ocupa el puesto 44° en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2014<sup>215</sup> elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el segundo entre los países latinoamericanos, solo por detrás de Chile, superando a Argentina (49) y Uruguay (51). Con respecto al aumento del valor del IDH en la última década, Cuba se clasifica en segundo lugar en la región, con un crecimiento anual de 1,02% en el IDH entre 2000 y 2013, un valor mayor que el crecimiento anual promedio en la región.

Cuba se encuentra entre los países de desarrollo humano alto, lo cual parece ser un caso peculiar y excepcional. Normalmente, el IDH mantiene relación con la riqueza (PIB per cápita) de sus ciudadanos, sin embargo, la renta cubana, 6.876 dólares (según los datos del Informe Desarrollo Humano de 2014 del PNUD), es muy baja en comparación con otros países incluidos en el mismo grupo de desarrollo humano alto<sup>216</sup>.

El Informe también incluye medidas del progreso en materia de asistencia escolar, esperanza de vida y crecimiento de ingreso per cápita. En Cuba, entre 1980 y 2013, los años promedio de escolaridad aumentaron en 3,7 años, los años esperados de escolaridad se incrementaron en 4,1 años y la esperanza de vida al nacer creció 5,8 años. El Ingreso Nacional Bruto per cápita, por su parte, aumentó cerca del 97 por ciento entre 1980 y 2012.

“Tanto para las sociedades como para las personas, la clave no radica en el proceso de maximización de la riqueza, sino en la elección que realicen para transformar los ingresos en desarrollo humano”, indica el Informe, e ilustra el éxito de los países en este aspecto, medido como la máxima diferencia positiva entre su clasificación según INB per cápita y su clasificación según IDH. Cuba encabeza la lista de los cinco primeros países con una clasificación superior en IDH que en ingreso nacional bruto per cápita durante 2012, dentro del grupo de desarrollo humano alto (PNUD, 2013: 27)<sup>217</sup>.

Además, según los datos proporcionados por el país a la ONU y contrastados por el PNUD, Cuba fue el único país del mundo en 2006 que cumplía con los dos criterios que, según el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), significan la existencia del desarrollo sostenible: desarrollo humano alto (IDH 0,8) y huella ecológica sostenible (huella < 1,8 ha/p), (WWF, 2006: 21).

<sup>215</sup> Tomado del resumen del Informe sobre Desarrollo Humano 2014. El IDH que maneja el PNUD incluye tres variables fundamentales por país: esperanza de vida al nacer, nivel de educación y PIB (Producto Interior Bruto) per cápita.

<sup>216</sup> Cuba constituye el ejemplo más claro, de que una renta alta, no conlleva necesariamente a un desarrollo humano alto. Cuba posee un IDH similar a los de Polonia, Eslovaquia, Chile o México y sin embargo, el PIB per cápita es similar al de países como China, Jamaica o Túnez, es decir, países con un IDH bajo.

<sup>217</sup> <http://onu.org/cu/news/9f0544a88cd011e2bf353860774f33e8/cuba-en-el-informe-sobre-desarrollo-humano-2013/> en línea: 17/3/2015

### *Sistema político-económico*

En 1959 la Revolución asume el poder del país y comienza una etapa socialista que llega hasta nuestros días, con un sistema político-económico unipartidista y estatista. La mayoría de los medios de producción están bajo el control directo del gobierno, así como la fuerza del trabajo. No obstante, se observa un descenso en el porcentaje de trabajadores del sector público, pasando del 91% en 1981 al 77% en 2013<sup>218</sup>. El 85,2% de la población en edad laboral tiene nivel educacional medio superior y el 30% son profesionales y técnicos.

La caída en 1989 de la Unión Soviética, el principal suministrador y mercado de Cuba, trajo como consecuencia para el país una gran depresión económica, conocida como Período Especial. Para superar la crisis, el gobierno promovió la inversión de capital extranjero, firmando acuerdos bilaterales con países como China, Italia, Canadá y Venezuela.

Según The World FactBook en su edición de 2006, el Producto Interno Bruto (PIB) de Cuba alcanza los 45.510 millones de dólares, con un crecimiento real del 9,5%. Según esta misma fuente el PIB se divide de la siguiente manera: agricultura 5,1%, industria 27, 2% y servicios 67,6%.

En 2013, Raúl Castro realiza una serie de reformas económicas, reduciendo el capital humano estatal y promoviendo ciertas iniciativas económicas privadas. A pesar del tímido crecimiento económico que experimenta la isla desde 2005, la balanza económica sigue siendo deficitaria, ya que las importaciones ascienden a 9.510 millones de dólares, y las exportaciones a 2.956 millones de dólares (World FactBook, 2006).

Las principales industrias en Cuba son: turismo, azúcar, tabaco, construcción, níquel, acero, cemento, maquinaria agrícola, industria farmacéutica. Entre las producciones agrícolas destacan: caña de azúcar, tabaco, cítricos, café, arroz, papas, frijoles.

Junto a las dificultades económicas del país, la vulnerabilidad de la isla se ha visto acrecentada por el bloqueo estadounidense con las leyes Torricelli y Helms Burton, dificultando la recuperación económica del país, según el gobierno y organizaciones no gubernamentales (ONGs) como Human Right Watch o Amnistía Internacional, siendo condenado en múltiples ocasiones por la ONU. En relación a la reducción de desastres naturales, las dificultades económicas y el embargo estadounidense dificultan la adquisición de tecnología moderna para los diferentes sistemas de vigilancia y alerta temprana, así como de recursos que pudieran ser empleados como parte de los preparativos para enfrentar situaciones de desastres.

El reciente anuncio de los presidentes de EE.UU, Barack Obama y de Cuba, Raúl Castro, hacia la normalización de las relaciones entre los dos países ha despertado la esperanza de un gran número de cubano. Naciones Unidas felicita y apoya el proceso de diálogo entre Washington y Cuba ([www.cu.undp.org](http://www.cu.undp.org), en línea: 12/01/2015) y se esperan mejoras a nivel económico que influirán en una mayor eficacia en la gestión de reducción del riesgo.

---

<sup>218</sup> <http://tiempo.infonews.com/2013/07/28/especiales-106385-cuba-da-otra-puntada-en-la-construccion-de-su-modelo.php>

*Organización político-administrativa*

Con la Constitución de 1976, Cuba adoptó una nueva División Política-Administrativa que estructuró el espacio geográfico del archipiélago en 14 provincias y un municipio especial, la Isla de la Juventud. A su vez las provincias fueron divididas en municipios, sumando un total de 168 municipios. El 1 de agosto de 2010, la Asamblea Nacional aprobó una modificación que suponía la segmentación de la Provincia de La Habana en dos nuevas provincias, quedando el país dividido en 15 provincias y un municipio especial.

### 5.1.2.3 Los eventos hidrometeorológicos extremos constituyen las principales amenazas naturales en la República de Cuba

La Directiva n° 1 de 2005 para la RRD identifica que los principales peligros a los que se expone Cuba son huracanes; tormentas tropicales; bajas extratropicales; tormentas locales severas; intensas lluvias por otras causas; inundaciones costeras; graves sequías; sismos; ruptura de la cortina de obras hidráulicas; grandes incendios urbanos y en zonas rurales; epidemias; epizootias; enfermedades y plagas agrícolas graves; derrames de hidrocarburos y otras sustancias químicas; escapes de gases tóxicos; accidentes radiológicos; grandes explosiones y accidentes catastróficos del transporte. No obstante, la ubicación geográfica de Cuba en el Mar Caribe<sup>219</sup>, entre la cuenca atlántica y la entrada del Golfo de México; su cercanía a la zona sismogenerada producida por el contacto entre la placa del Caribe y Norteamérica; y las características propias del clima tropical húmedo, fundamentalmente con dos estaciones al año, una seca -desde el mes de noviembre hasta abril- y otra de lluvias -desde mayo hasta el mes de octubre- convierte a este país en una zona especialmente vulnerable a los desastres de origen natural. Los eventos hidrometeorológicos extremos junto con las intensas sequías, los sismos y los incendios en zonas rurales constituyen los peligros de desastre de origen natural en Cuba, que establece la Directiva n°1 de 2005<sup>220</sup> para situaciones de desastres en el país.

#### A) *Amenazas de origen meteorológico en Cuba*

Las amenazas de desastres que por su frecuencia, magnitud de sus factores y consecuencias destructivas y área de incidencia constituyen las más importantes para la República de Cuba son las de origen hidrometeorológico, en particular los huracanes y tormentas locales severas, las sequías y las inundaciones costeras o fluviales ocasionadas por disímiles causas, así como otras de origen meteorológico, como las intensas sequías. Según los registros históricos que parten desde el año 1800 (EMNDC, 1995:6), un ciclón tropical afecta al país cada año, las tormentas tropicales inciden cada dos años y los huracanes, tienen una frecuencia promedio de tres años.

---

<sup>219</sup> Área comprendida en la cuarta región mundial de formación de ciclones tropicales.

<sup>220</sup> Para la planificación, organización y preparación del país para situaciones de desastres.

La Directiva de 2005 califica como eventos hidrometeorológicos extremos a los ciclones tropicales y los conocidos como tormentas locales severas que engloban tornados, trombas marinas, granizos y vientos fuertes superiores a 95km./ hora. Ninguna región de la isla está exenta de la ocurrencia de estos fenómenos, los mismos se producen a escala local causando grandes daños a la población y a los recursos económicos de los territorios que afectan, como a nivel nacional.

Oficialmente, la temporada de ciclónica o de huracanes comienza el 1 de junio y termina el 30 de noviembre en la cuenca del Atlántico (que comprende el Océano Atlántico, el Mar Caribe y el Golfo de México). Si bien en Cuba, la mayor afectación de huracanes se concentra principalmente, según la Directiva n°1 de 2005 durante los meses de agosto, septiembre y octubre.

Generalmente, las zonas donde se forman los huracanes y las trayectorias que éstos siguen están relacionadas con el mes en que se forman. Según informaciones del Instituto de Meteorología de la República de Cuba, como regla general, a comienzo y fin de la temporada (junio, octubre y noviembre) los ciclones tropicales se forman en el Mar Caribe occidental y en el Golfo de México, mientras que en los meses centrales de la temporada (julio, agosto y septiembre) se forman en el Atlántico, usualmente entre África y las Antillas Menores. Configurando un patrón tipo, se observa que en Cuba los meses más peligrosos son los del inicio y fin de la temporada por su formación en el Mar Caribe occidental.

Cada año, se forman como promedio diez tormentas tropicales sobre el Océano Atlántico, el Caribe y el Golfo de México, muchas de las cuales nunca salen de las aguas del océano.

En el territorio insular, la región del país expuesta a mayor peligro de ciclones tropicales es la comprendida desde Pinar del Río hasta Villa Clara, incluyendo el Municipio Especial Isla de la Juventud.

Entre los factores destructivos de los ciclones tropicales se encuentran las lluvias intensas (más de 100mm en 24 horas) y los fuertes vientos (hasta más de 300km por hora), los cuales provocan el mayor número de pérdidas de vidas y daños económicos.

La surgencia asociada a los huracanes y otros eventos hidrometeorológicos extremos, es otro de los factores poderosamente dañino. Todavía se conserva vivo y doloroso entre los habitantes del país el recuerdo de uno de los mayores desastres naturales que sufrió la isla el 9 de noviembre de 1932 en el municipio de Santa Cruz del Sur en la provincia de Camagüey, en el cual se registraron más de 3000 muertos y desaparecidos.

Consecuencia de los ciclones tropicales y otros, como los frentes fríos activos, se producen lluvias intensas que afectan a la totalidad del territorio nacional (EMNDC, 1995: 7), produciendo grandes daños humanos, ambientales y económicos. El huracán Sandy de 2012, el más mortífero de la temporada dejó cuantiosos daños materiales y 11 fallecidos (ver Tabla 29).

Durante la temporada invernal, aparte de las lluvias intensas que tienen una periodicidad de un evento cada dos o tres años según el Estado Nacional de la Defensa Civil, se producen otros fenómenos

severos como bajas extratropicales intensas<sup>221</sup>, en el Nordeste del Golfo de México y Sudeste de los Estados Unidos, así como algunos frentes fríos, acompañados de fuertes vientos e intensas lluvias. Y asociados a estas bajas extratropicales, fuertes vientos del sur y frentes fríos, se levantan grandes marejadas de olas de tres a seis metros que llegan a la zona noroccidental del país, originando intensas penetraciones de mar, especialmente en las zonas bajas del litoral de Ciudad de La Habana, la costa sur de La Habana, Camagüey, Pinar del Río, Baracoa y la costa norte de Holguín. Estos eventos afectan especialmente a la zona baja de la ciudad de La Habana, concretamente la parte del Malecón habanero del Vedado Malecón –que constituye el estudio de caso de esta tesis- sufren cada invierno los embates de las lluvias torrenciales y las penetraciones de mar.

Además la Directiva nº 1 de 2005 identifica 220 asentamientos poblacionales en zonas de penetración del mar. Estos lugares requieren especial atención pues son más vulnerables a los desastres naturales. Para Astul Castellanos (2003A: 71), del Estado Mayor de la Defensa Civil de Cuba, las inundaciones son las situaciones de desastres que con mayor frecuencia ocurren y están entre las más destructivas. Pueden ser producidas por la subida del nivel de las aguas debido a las lluvias intensas, o estar asociadas con patrones climáticos estacionales. Pueden producirse paulatinamente pero los casos más peligrosos son los que tienen lugar de forma brusca, como consecuencia de lluvias intensas en zonas montañosas con sobreescorrentamiento superficial y su acumulación en los ríos, arroyos, cañadas y zonas bajas ante la imposibilidad de que se mantengan en sus cauces.

El EMNDC (1995: 8) establece que durante la primavera principalmente y también durante las tormentas de verano y menos frecuentemente de invierno la posibilidad de sufrir tornados a nivel local, con daños de consideración en la zona que atraviesan. Estos fenómenos se presentan con numerosas descargas eléctricas, que ocasionan considerables víctimas, especialmente en la temporada estival y en las zonas rurales.

Las sequías de moderadas a severas se producen una media de dos veces cada cinco años. El porcentaje mayor de disminución de reservas se concentra fundamentalmente en el periodo lluvioso (mayo-noviembre) y afecta fundamentalmente a la región oriental del país.

#### *B) Amenazas de origen geológico en Cuba*

La isla de Cuba pertenece a la franja sísmica que en América Central se une a la gran zona sísmica del Océano Pacífico que atraviesa el continente americano.

En Cuba los terremotos son de dos tipos diferentes: los llamados de entre placas, según el EMNDC (1995: 8) se presentan en los mares de la región suroriental y se caracterizan por una alta ocurrencia de eventos, incluyendo los de mayores magnitudes. Este fenómeno es debido a que Cuba forma parte de la placa norteamericana y su región suroriental se encuentra en la frontera con la placa del Caribe.

---

<sup>221</sup> Este fenómeno constituye una de las principales causas de retrasos y por consiguiente de las pérdidas económicas de las campañas azucareras – una de las más importantes actividades económicas del país-.

Y el otro tipo de terremoto es el llamado de interior de placa, se presenta en el resto del país y se caracteriza por una baja frecuencia de ocurrencia y magnitudes máximas inferiores a los del tipo anterior.

Según las estadísticas presentadas por los informes del Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil los terremotos con una magnitud mayor o igual a seis grados en la escala de Richter, tienen un periodo de ocurrencia aproximado de 50 años. Otros movimientos sísmicos de menor magnitud ocurren en un periodo de tiempo de dos años.

Otros fenómenos geológicos identificados (EMNDC, 1995: 8) para el país son deslizamientos de tierra, hundimiento y alteraciones físicas de relieve, con una influencia local, que pueden ser extremadamente dañinos. Estos ocurren principalmente, en áreas de relieve accidentado, con influencias cárnicas y aguas subterráneas poco profundas, asociados a movimientos sísmicos y fenómenos meteorológicos extremos.

### 5.1.2.4 La localización de los asentamientos humanos y las características constructivas de los mismos exponen a la totalidad de la población cubana a los factores destructivos de eventos meteorológicos extremos

#### *Por peligros meteorológicos*

El 100% del territorio nacional cubano se encuentra potencialmente expuesto a eventos meteorológicos extremos y a los factores destructivos de estos fenómenos (vientos, fuertes precipitaciones y penetración del mar), debido a la ubicación de los asentamientos humanos y las características constructivas de los mismos. Teniendo en cuenta los datos proporcionados por la EMNDC<sup>222</sup> (1995: 13), se consideran vulnerables:

- Por rupturas de presas: el 9% de la población total.
- Por derrumbe: el 6% de la población total.
- Por inundación: el 5% de la población total.
- Por penetración del mar: existen 232 asentamientos humanos que están a menos de cinco km de la costa y en elevaciones menores de 5 metros sobre el nivel del mar. De ese total 63 se clasifican como urbanos y 169 como rurales; 20 de ellos son importantes centros portuarios, industriales. Es de significar que 13 de las 32 ciudades más importantes del país con poblaciones superiores a 20 mil habitantes se consideran costeras, entre ellas la capital del país y Santiago de Cuba. El 30% de estos asentamientos han recibido en algún momento los embates de las penetraciones del mar y el 68% están total o parcialmente situados en alturas inferiores a un metro sobre el nivel medio del mar.

---

<sup>222</sup> Se plasma en este informe únicamente los porcentajes debido a la antigüedad de la fuente. Según Miguel Leyva, de la Defensa Civil, consultado durante la entrevista, los porcentajes de la población afectada por los riesgos mencionados no han variado significativamente.

*Por peligros geológicos*

Según los datos aportados por la EMNDC (1995: 14), dos cuartas partes del territorio nacional, correspondiente a la zona oriental del país, sufre riesgo de sismos de intensidades moderada – fuerte, lo cual supone el 40% de la población cubana.

En los últimos 455 años, ha habido un total de 60 movimientos telúricos de trascendencia económica. De ellos, cinco han afectado considerablemente la provincia de Santiago de Cuba y dos de ellos su ciudad.

Se han desarrollado otras evaluaciones de vulnerabilidad, para peligros de menor escala, pero con un significado a nivel local. Tal es el caso de las áreas expuestas a deslizamientos de tierra en las cuales residen unas 60 mil personas, un 0,55%, de ellas el 75% (aproximadamente 45.000 personas) se encuentran en áreas muy peligrosas (zonas montañosas donde la causa del deslizamiento tiene su origen en fenómenos sismológicos o meteorológicos extremos).

5.1.2.5 La cronología de los desastres naturales y la respuesta ante los mismos en Cuba, evidencian la eficacia de un modelo que apuesta por recurrir a las evacuaciones masivas

Situada en la entrada del Golfo de México, la isla se encuentra atravesada por la trayectoria de cualquier huracán que se dirija al Golfo, así como de muchos aquellos que cruzan América Central y se encaminan hacia Cuba. Efectivamente, los ciclones tropicales forman parte del destino geográfico de Cuba. Los archivos cubanos registran cientos de huracanes y ciclones tropicales, así como de muertes atribuidas a los mismos.

Los tres más importantes del siglo pasado en el archipiélago en cuanto al número de pérdidas humanas, según los datos del Instituto de Meteorología de Cuba<sup>223</sup>, fueron tres:

1. La mayor catástrofe de la historia de la isla registrada, es la que ocurrió en Santa Cruz del Sur (en la provincia de Camagüey) el 9 de noviembre de 1932. Una marea de tormenta o surgencia de 6 metros de altura asociada a un huracán de gran intensidad arrasó el municipio, dejando un saldo de 3000 muertes.
2. El 18 de octubre de 1944, en La Habana, unos intensos vientos huracanados soplaron durante 14 horas, estando durante 7 horas con una velocidad media de más de 200km/h. Se reportaron un total de 300 muertes.
3. Las lluvias torrenciales asociadas con el huracán Flora del 4 al 7 de octubre de 1963, ocasionaron en la región oriental del país, la segunda mayor catástrofe natural del país. El

---

<sup>223</sup><http://www.met.inf.cu/asp/genesis.asp?TB0=PLANTILLAS&TB1=OPTION&TB2=/contenidos/ciclones%20tropicales/generalidades/generalidades.htm> (en línea, 9/10/2014)

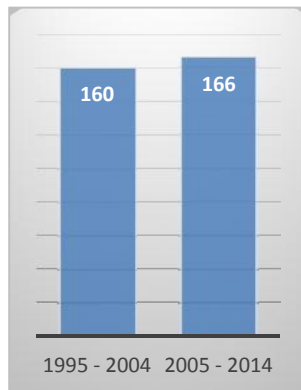


lento y errático movimiento del huracán sobre zonas montañosas produjo 1800mm de agua en 72 horas (prácticamente la lluvia de un año en tres días). Hubo que lamentar más de 1000 muertes.

Desde entonces el país ha sido impactado por numerosos huracanes y ciclones tropicales (ver Tabla 29) pero no se ha vuelto a lamentar esas cifras de fallecimientos. Sin embargo, la Directiva n°1 de 2005 advierte que: “desde finales de la década de los 90 del siglo XX se observa un incremento en el azote de huracanes, constituyendo una nueva etapa según los estudios, cuya tendencia será en aumento en la frecuencia de la ocurrencia”, lo que provoca un aumento del riesgo de desastres.

Según el Centro Nacional de Huracanes (NHC)<sup>224</sup>, entre los años 1984 y 2003, se produjeron 240 huracanes en la cuenca atlántica. Esta cifra ha aumentado significativamente en los últimos 20 años (1995 – 2014), ascendiendo hasta 326. No obstante, si la comparativa se hace por décadas, la tendencia en la distribución de los huracanes en la cuenca atlántica ha aumentado a un ritmo inferior, de 160 huracanes entre 1995 a 2004, se ha pasado a 166 en la siguiente década (ver el Gráfico 20).

**Gráfico 20.**  
**Distribución de los huracanes en la cuenca atlántica**  
**desde el año 1995 al año 2014**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del  
National Hurricane Center, (NHC)

Sin embargo, el gobierno y el pueblo cubano han conseguido reducir significativamente las consecuencias desastrosas en términos de vidas humanas, gracias a la modernización del sistema de pronósticos y avisos –y aún con las dificultades del bloqueo americano–, una Defensa Civil con planes concretos de protección en los que participan todos y una voluntad política que prioriza la protección de la vida humana.

En la última década de la que se tiene datos, el período comprendido entre 2004 y 2013, hubo que lamentar 39 muertes, en un total de once huracanes de diversas intensidades. De esos 39 fallecidos, únicamente entre el huracán Dennis (en julio de 2005) y el Sandy (en octubre de 2012), se contabilizaron 27 muertes. Esta tasa de mortalidad resulta relativamente baja, cuando se la ubica en el

<sup>224</sup> <http://www.nhc.noaa.gov/data/> (en línea, 18/01/2015)

contexto de una débil situación económica, serias limitaciones en los transportes, así como otros recursos y el frecuente impacto de huracanes en el país, con un promedio de 1,1 huracanes por año en el último año y si se toma los últimos 20 años, el promedio de huracanes por año baja a casi 1.

En la tabla 29, se observa el esfuerzo que tanto gobierno y la población cubana realizan al paso de cada huracán. En el huracán Iván, en septiembre de 2004, se evacuaron 2.266.068 de personas, es decir, el 20,6% de la totalidad de la población. La voluntad de salvaguardar vidas sin escatimar recursos y promover la movilización ciudadana, tienen un costo económico elevadísimo. No obstante, Cuba ha apostado por las evacuaciones masivas como una de las principales medidas para la protección de vidas humanas y ha demostrado su eficacia en reiteradas ocasiones (ver tabla 29, Personas evacuadas).

**Tabla 29. Impacto de los huracanes y personas evacuadas en Cuba entre 1996 y 2013**

HURACÁN	MES/AÑO	CAT.	MUERTES	PERSONAS EVACUADAS	VIVIENDAS DESTRUIDAS	VIVIENDAS DAÑADAS
Sandy	Oct-12	3	11	343230	15000*	17100*
Paula	Oct-10	1	0	2500	-	-
Gustav	Aug-08	5	0	240000	21.941	120.509
Ike	Sep-08	3	7	2.6 millones	61.202	511.259
Paloma	Nov-08	1	0	180400	1453	12.150
Noel	Nov-07	1	1	80000	-	22000
Dennis	Jul-05	4	16	800000	28082	175615
Katrina	Aug-05	3	5	-	-	-
Wilma	Oct-05	1	0	300000	-	-
Charley	Aug-04	3	4	224449	-	40000
Ivan	Sep-04	1	0	2266068	-	-
Lili	Oct-02	2	1	165830	5640**	50855
Isidore	Sep-02	2	0	280000	5640**	50855
Michelle	Nov-01	4	5	712000	8700	90000
Irene	Oct-99	1	4	162664	224	3000
Georges	Oct-98	4	6	818000	2100	40000
Lili	Sep-96	3	0	200000	2922	22066

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto de Meteorología de Cuba, Defensa Civil Cubana y Centro Nacional de Huracanes de EE.UU

Hubo dos huracanes en la cuenca atlántica en 2013 (Humberto e Ingrid) pero ninguno atravesó Cuba

\* Según el PNUD Cuba, <http://www.cu.undp.org>, en línea: 1/26/2015

\*\* Los huracanes Lili y Isidore golpearon las regiones occidentales de Cuba con una diferencia de 10 días. La evaluación de los daños, sumó los destrozos ocasionados por ambos desastres.

La gestión de desastres de base comunitaria que ha desarrollado el país (y que se explicará con mayor detenimiento en el apartado 5.4 de este capítulo), evidencia la eficacia de un modelo basado en el fortalecimiento de las capacidades comunitarias. La baja tasa de mortalidad que la isla tiene ante desastres de origen natural, es especialmente sobresaliente cuando se compara con la de otros países vecinos de Centroamérica y el Caribe, e incluso con la de Estados Unidos (Ver Tabla 30). El ejemplo más significativo fue el desastre que ocasionó el huracán Katrina, en agosto de 2005.

El 23 de agosto de 2005 se formó la tormenta tropical Katrina, al sudeste del archipiélago de las Bahamas. Esta tormenta continuó en dirección hacia Florida y se convirtió en huracán dos horas antes de tocar tierra. En Florida donde tuvo una fuerza similar con la que azotó el norte de Cuba, se registraron 11 muertes, mientras que en Cuba no hubo más que lamentar 5 pérdidas humanas. Esta cifra resulta todavía menor si se compara con las 1833 víctimas mortales que sufrió Estados Unidos, sobre todo, a su paso por Nueva Orleans.

**Tabla 30. Tasa de mortalidad debidas a huracanes por países entre 1996 y 2013**

HURACÁN	MES/AÑO	CAT.	MUERTES CUBA	MUERTES EN OTROS PAÍSES	TOTAL MUERTES DIRECTAS
Sandy	Oct-12	3	11	EE.UU 72, Haití, 54, RD 3, Bahamas 2, alta mar 2, Canadá 1, Jamaica 1, Puerto Rico 1	147
Paula	Oct-10	1	0	México 1	1
Gustav	Aug-08	5	0	Haití 77, Jamaica 15, RD 8, EE.UU 4, alta mar 1	112
Ike	Sep-08	3	7	Haití 74, RD 2, EE.UU 20	103
Paloma	Nov-08	1	0	Costa Rica 7, Nicaragua 4, Honduras 3, El Salvador 1, Guatemala 1	16
Noel	Nov-07	1	1	RD 87, Haití 73, Las Bahamas 1, Jamaica 1	163
Dennis	Jul-05	4	16	Haití 22, EE.UU 3	41
Katrina	Aug-05	3	5	EE.UU 1833	1838
Wilma	Oct-05	1	0	Haití 12, México 4, EE.UU 5	22
Charley	Aug-04	3	4	EE.UU 10	14
Ivan	Sep-04	1	0	Granada 39, EE.UU 26, Jamaica 18, RD 4, Venezuela 3, Caimán Grande 2, Trinidad y Tobago 1, Barbados 1	94
Lili	Oct-02	2	1	Jamaica 4, Haití 4, San Vicente 4	13
Isidore	Sep-02	2	0	EE.UU 4, México 2	6
Michelle	Nov-01	4	5	Honduras 6, Nicaragua 4, Jamaica 2	17
Irene	Oct-99	1	4	EE.UU 8	12
Georges	Oct-98	4	6	Antigua 2, St. Kitts & Nevis 4, RD 380, Haití 209, Bahamas 1, EE.UU 1	603
Lili	Sep-96	3	0	Honduras 5, Costa Rica 3, Gran Bretaña 6	14

Fuente: elaboración a partir de los datos del Instituto de Meteorología de Cuba, Defensa Civil Cubana y Centro Nacional de Huracanes de EE.UU

En 1996, uno de los momentos económicos más complicados para el país, la temporada ciclónica fue especialmente dura en la cuenca atlántica, dejando un balance de 150 muertes, según el Centro Nacional de Huracanes (NHC, 2015). Sin embargo, el huracán Lili, de categoría 3 en la escala de Saffir Simpson, no dejó ningún muerto en el país, tras movilizar a más de 200.000 personas.

El huracán Georges (1998) y Michelle (2000) son también dos buenos ejemplos de la preparación para casos de desastre en Cuba. Ambos huracanes llegaron a alcanzar categoría 4, dejando 6 y 5 muertes respectivamente. No obstante, el huracán Georges dejó solo en la española un balance de 589 muertes. Igualmente, unos días antes de azotar el territorio cubano, a su paso por la América Central, entonces todavía depresión tropical, había dejado un gran número de desaparecidos y un saldo de 12 personas muertas.

Por último, en 2008, el huracán Gustav, de categoría 5 al azotar el país, no dejó ninguna víctima mortal en el país (las movilizaciones se estiman en unas 240.000), aunque sí cuantiosos daños económicos y materiales. Ese mismo huracán a su paso por otros países del Caribe, dejó un total de 112 fallecidos. En la actualidad, el número de desastres sigue aumentando (ver Gráfico 6) y los países más pobres económicos son los que soportan las consecuencias más devastadoras. Esto demuestra la importancia de compartir conocimiento, experiencias, estrategias y logros en la reducción del riesgo de desastres. De ahí que la experiencia cubana, con sus peculiaridades, puede servir de ejemplo valioso de la cual se pueden extraer lecciones y replicándolas (con sus adecuadas adaptaciones) a otras realidades.

**Tabla 30b. Guía de la Escala Saffir-Simpson de Intensidad de Huracanes para definir su Categoría**

<p><b>Categoría 1 – Daños mínimos</b>  Vientos: 119 -153 km/h  Marejadas de 3 a 5 pies (1,0-1,7 m) superiores a lo normal  Daños principalmente a arbustos, árboles, follaje y viviendas sin cimentación. Daños ligeros a otras estructuras. Caminos y carreteras en costas bajas inundados, daños menores a los muelles y atracaderos. Las embarcaciones menores rompen sus amarras en áreas expuestas.  Ejemplo: huracán Paula, 2010</p> <p><b>Categoría 2 – Daños moderados</b>  Vientos: 154-177 km/h  Marejadas de 6 a 8 pies (1,8-2,6 m) superiores a lo normal  Daños considerables a arbustos y al follaje de los árboles, algunos árboles derribados por los vientos. Grandes daños a viviendas móviles ubicadas en lugares expuestos. Destrucción parcial de algunos techos, puertas y ventanas. Pocos daños a estructuras y edificios. Carreteras y caminos inundados cerca de las cosas. Las rutas de escape e terrenos bajos se interrumpen de 2 a 4 horas antes de la llegada del vórtice del huracán debido a las marejadas. Daños considerables a embarcaderos. Las marinas se inundan. Las embarcaciones menores rompen sus amarras en áreas expuestas. Se hace necesaria la evacuación de residentes de terrenos bajos en áreas costeras.  Ejemplo: huracán Lili, 2002</p> <p><b>Categoría 3 – Daños extenso</b>  Vientos: 178 – 209 km/h  Marejadas de 9 a 12 pies (2,7-3,8 m) superiores a lo normal  Muchas ramas son arrancadas de los árboles; grandes árboles son derribados por los vientos. Algunos daños a los techos de edificios y a puertas y ventanas. Algunos daños estructurales a edificios pequeños. Destrucción de viviendas móviles. Inundaciones extensas de zonas costeras con amplia destrucción de muchas edificaciones que se encuentran cerca del litoral. Las grandes estructuras cercanas a la costa son seriamente dañadas por el de 3 a 5 horas antes de la llegada del vórtice del huracán debido a las subidas de las aguas. Los terrenos llanos de hasta 5 pies por encima del nivel del mar se inundan hasta 8 millas tierra adentro. Posiblemente se haga necesaria la evacuación de todos los residentes de terrenos bajos a lo largo de las zonas costeras.  Ejemplo: huracán Sandy, 2012</p> <p><b>Categoría 4 – Daños extremos</b>  Vientos: 210 – 249 km/h  Presión barométrica mínima: 944-920 mb.  Marejadas de 13 a 18 pies (3,9-5,6 m) superiores a lo normal  Arbustos y árboles son derribados por el viento. Anuncios y letreros son arrancados o destruidos. Extensos daños a techos, puertas y ventanas. Se produce el derrumbe total de los techos y algunas paredes de muchas viviendas pequeñas. La mayoría de las viviendas móviles son destruidas o seriamente dañadas. Los terrenos llanos hasta 10 pies por encima del nivel del mar se inundan hasta 6 millas tierra adentro. Se producen daños de consideración a los pisos bajos de estructuras cercanas a las costas debido a las inundaciones y al embate de las olas y de los restos arrastrados por las aguas. Las rutas de escape ubicadas en terrenos bajos se interrumpen debido a la elevación de las aguas de 3 a 5 horas antes de la llegada del vórtice del huracán. Considerable erosión de las playas. Posiblemente resulte necesaria la evacuación masiva de todos los residentes de un área hasta unas 500 yardas de la costa, y también de los terrenos llanos hasta 2 millas tierra adentro.  Ejemplo: huracán Dennis, 2005</p> <p><b>Categoría 5 – Daños catastróficos</b>  Vientos: superiores a 249 km/h  Presión barométrica mínima: inferior a 920 mb  Marejadas superiores a los 18 pies (5,6m)  Arbustos y árboles son derribados por los vientos: muchos árboles grandes son arrancados de raíz. Se producen daños de consideración a los techos de los edificios. Anuncios y letreros son arrancados, destruidos y arrastrados por el viento a considerable distancia. Daños muy severos y generalizados a puertas y ventanas. Derrumbe total de los techos de muchas viviendas e instalaciones industriales. Rotura generalizada de los cristales de puertas y ventanas. Algunos derrumbes totales de edificios. Edificaciones pequeñas derribadas o arrastradas por los vientos. Destrucción total de viviendas móviles. Daños de consideración a los pisos bajos de todas las estructuras ubicadas a menos de 15 pies por encima del nivel del mar a una distancia de hasta 500 yardas tierra adentro. Las rutas de escape en terrenos bajos se interrumpen debido a la elevación de las aguas de 3 a 5 horas antes de la llegada del vórtice del huracán. Posiblemente resulte necesaria la evacuación masiva de todos los residentes de terrenos bajos en un área de 5 a 10 millas de las costas.  Ejemplo: huracán Gustav, 2008</p>
---

Fuente: National Hurricane Center (NHC) y Defensa Civil Cubana en Oxfam América, 2004. Actualización propia

### 5.3 La Naturaleza multidimensional del modelo de reducción del riesgo en la República de Cuba

Ya se ha comentado que Cuba –debido a su ubicación geográfica de Cuba a la entrada del Golfo de México y las características propias del clima tropical húmedo- es un país especialmente vulnerable a los embates producidos por amenazas de origen hidrometeorológico extremo. La experiencia de enfrentarse año tras año al azote de ciclones tropicales, huracanes y otros eventos hidrometeorológico, le ha permitido perfeccionar un sistema y modelo de reducción del riesgo que estadísticamente (ver Tabla 29) ha demostrado su eficacia. No se puede negar que el avance en materia de prevención del riesgo y vulnerabilidad en Cuba es destacable<sup>225</sup>. El país ha sido mencionado por numerosos organismos internacionales, como un ejemplo en el desarrollo de estrategias de RRD:

En el marco del DIRDN, la experiencia del Sistema de Defensa Civil Cubano fue seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas en el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), celebrado en la ciudad de Dubai, Emiratos Árabes Unidos y además catalogada como “Buena”. Esta selección reconoció la eficacia de la metodología, asentada sobre un sólido basamento legal en lo que se refiere a la reducción de riesgo de desastres.

Xavier Castellanos, el entonces delegado del área de preparación para casos de desastre ante la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), afirmaba con respecto a Cuba en (Oxfam América, 2004: 7):

*“[En Cuba] hubo unos 700 000 damnificados a causa del huracán Michelle, pero sólo hubo cuatro o cinco víctimas fatales y apenas ocho heridos. En el caso de Isidore, sólo se informó de una muerte... La metodología cubana de movilización comunitaria se está convirtiendo en la práctica estándar para todo el Caribe en términos de su programa de formación sustentado en las comunidades”*

Y el periodista en la misma línea de los anteriores, Alfonso Gumucio, en su artículo «Bush, Fidel y Katrina» (2005), daba su visión sobre el desastre que causó el Katrina:

*«La potencia más grande del mundo, tan dispuesta a iniciar guerras en cualquier rincón del planeta, ha mostrado su incapacidad para enfrentar un desastre natural, (...). ¿Qué hizo el gobierno de Bush? Simplemente dijo: sálvese quien pueda, (...). Naturalmente, los que lograron salvarse fueron los más pudientes, los que podían irse a un hotel en otra ciudad, los que tenían vehículos para escapar, los que tenían dinero para comprar víveres. Los demás, los pobres, sufrieron las consecuencias. Nadie vino a ayudarles ni antes ni después».*

También hizo referencia al proceder del gobierno cubano con relación al impacto que ocasionó Katrina en Estados Unidos:

<sup>225</sup> Cuba ha sido mencionado por numerosos organismos internacionales (IFRC, ONU, EIRD, UN Hábitat...), como un ejemplo en el desarrollo de estrategias de RRD.

En el marco del DIRDN, la experiencia del Sistema de Defensa Civil Cubano fue seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas en el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), celebrado en la ciudad de Dubai, Emiratos Árabes Unidos y además catalogada como “Buena”. Esta selección reconoció la eficacia de la metodología, asentada sobre un sólido basamento legal en lo que se refiere a la reducción de riesgo de desastres.

*«Al día siguiente del desastre, el gobierno de Cuba ofreció ayuda a la población de Nueva Orleans. El presidente cubano, Fidel Castro, puso a disposición de Estados Unidos 1 586 médicos jóvenes dispuestos a trabajar gratuitamente en la zona del desastre. Todos ellos hablan inglés, y cada uno iba a viajar con una carga de 30 kilos de medicinas y equipos de primeros auxilios».*

*«La diferencia con Cuba es apabullante. No solamente Cuba demuestra su solidaridad inmediatamente, incluso con el país que agrede y hostiga a la isla desde hace 45 años, sino que constituye –de acuerdo a las Naciones Unidas- un modelo para la prevención de desastres».*

Los logros cubanos en la RRD son productos de un gran esfuerzo de naturaleza multidimensional que se pasan a describir a continuación. Se comenzará enunciando los principales acuerdos internacionales firmados y/o ratificados por el gobierno cubano en relación con la RRD, el desarrollo sostenible, CC y derechos humanos, así como los necesarios informes de seguimiento que tratan de evidenciar la verdadera voluntad del país de llevarlos a cabo. El siguiente epígrafe, describe el marco legislativo e institucional de reducción del riesgo en la isla y los mecanismos de coordinación que facilita y asegura una correcta implementación de los mismos. La última parte del capítulo, se dedica a una descripción del modelo cubano de RRD.

### *5.3.1 El compromiso internacional de Cuba para abordar la RRD que deja fuera los derechos humanos*

Teniendo en consideración que el riesgo de desastre y sus posibles efectos es una problemática de dimensiones globales es necesario, como recomendaba Beck ya en la década de los 80, la negociación y el consenso internacional en el gobierno de los riesgos de desastres. Con esta premisa como punto de partida, es pertinente para los objetivos de esta investigación examinar los acuerdos internacionales firmados y en su caso, sus informes de progres por Cuba que dan fe de su voluntad y compromiso con la RRD.

La revisión y elección de estos acuerdos se ha realizado atendiendo al marco que define la RRD y defiende la presente tesis doctoral, el marco del desarrollo sostenible y cambio climático, sin olvidar la perspectiva de los derechos humanos como marco legal internacional base ante cualquier situación de ayuda humanitaria y desarrollo.

#### *Derechos humanos*

Los derechos humanos en Cuba son objeto de controversia y discusión que obviamente, por razones de tiempo, espacio y disciplina, entrar en el debate de si Cuba respeta o no los derechos humanos está fuera del alcance y objetivo de esta tesis, aunque sí interesa entender las dos posturas principales que existen en relación al tema y que se expondrán a lo largo del apartado. Sin embargo, lo que verdaderamente se persigue en este acápite es señalar, los principales Tratados internacionales que Cuba ha ratificado en materia de derechos humanos por dos motivos: la ratificación del tratado da al

país un “sentido de propiedad” sobre las disposiciones pertinentes y, en segundo lugar, un tratado ratificado es jurídicamente vinculante para todos los Poderes del Estado.

De los 10 principales Instrumentos Internacionales de los Derechos Humanos (véase Tabla 10, en anexo 4), según la Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), Cuba ha ratificado siete, firmado pero no ratificado dos y uno sin ratificar, ni firmar. Cuba tampoco ha firmado, ni ratificado varios protocolos asociados a dichos instrumentos, véase en Anexo 5, tabla 12, el estatus de Cuba en relación a los principales instrumento internacionales de derechos humanos, según la OACDH.

Como base a la temática de los derechos humanos, Cuba es signataria –e incluso participó activamente al enriquecimiento del texto durante su redacción<sup>226</sup>- de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH)<sup>227</sup>, el 10 de diciembre de 1948, la cual contiene una cláusula que denota los derechos fundamentales, deberes y garantías de los cubanos. Esos 30 derechos aprobados por la ONU son universales<sup>228</sup>, indivisibles e inalienables. Sin embargo, siendo como fue en 1948 un gran paso de madurez en la humanidad, fue solo una declaración que no es vinculante, es decir, que no obliga jurídicamente a los Estados a cumplirla y a hacerla cumplir. Solo obliga moralmente, éticamente.

Por ello, una década más tarde el Sistema de las Naciones Unidas promovió la redacción de dos Pactos Universales, que adoptados libremente por las naciones del mundo, se convirtieran en instrumentos jurídicos vinculantes de la obligación de cumplirlos íntegramente tanto por parte de los gobiernos firmantes como por parte de todos los ciudadanos: El *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*, que data de 1966, y entró en vigor diez años más tarde; y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)* de 1966.

Cuba, firmó en 2008 ambos instrumentos, si bien no los ha ratificado<sup>229</sup>. Este gesto, aunque incompleto e insuficiente, pudiera ser la puerta para que Cuba ratificara los dos Pactos de Derechos Humanos y comenzara así la reforma gradual de su legislación con el fin de hacerla coherente con el espíritu y la letra de esos instrumentos internacionales que ya fueron firmados por el Gobierno cubano desde hace unos años.

Cuba tampoco ha firmado el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuyos pilares fundamentales son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con sede en la ciudad de Washington D.C; y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica.

<sup>226</sup> Cuba fue entonces el país que tuvo el honor de presentar la Declaración al Plenario de la Asamblea para que fuera votada, en la voz del académico, crítico de arte y diplomático cubano Guy Pérez Cisneros.

<sup>227</sup> Es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París. A lo largo de 30 artículos se recogen que se consideran los derechos humanos, a partir de la carta de San Francisco de 1945.

<sup>228</sup> Por tanto, no pueden ser atribuidos a unas culturas o países y para otros no.

<sup>229</sup> Para adherirse a estos Pactos se necesitan dos pasos: Ser firmados por el gobierno del país entregando su protocolo en la sede de la ONU y ser ratificados por el Parlamento o la instancia legislativa que en cada país pueda darle fuerza de ley superior. A partir de esa ratificación, la Constitución y las demás leyes del país deben ser modificadas o adecuadas para hacerlas coherentes con esos instrumentos internacionales. Los Pactos son vinculantes para ese país y obligan tanto moral como jurídicamente.



Existe una fuerte controversia sobre la interpretación de los derechos humanos en Cuba. Los principales opositores son los llamados “disidentes” o “contrarevolucionarios”, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y varias organizaciones gubernamentales de protección de los derechos humanos.

Las principales denuncias de los que opositores del gobierno y la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional (*vid.* Capítulo 6) están referidas al constante acoso y represalias contra los que van en contra del gobierno. La OEA denuncia el hostigamiento que sufre el periodismo cubano y la privación de libertad de los disidentes políticos (OEA, 2010).

Amnistía Internacional (2013) y Human Right Watch (2015) denuncian el acoso al periodismo y consideran que en la isla existen presos de conciencia detenidos exclusivamente por el ejercicio pacífico de su derecho a la libertad de expresión. Amnistía Internacional denuncia también Cuba por mantener la pena capital.

Por el contrario, entre los defensores, se encuentra la propia ONU que en 2007 la eliminó de su lista de estados que violan los derechos humanos. Y defiende que Cuba destaca en el cumplimiento de los derechos relacionados con el área de salud y la educación. Cuba fue el primer país de América Latina en declararse libre de analfabetismo y posee la tasa de mortalidad al nacer más baja de Latino América (PNUD, 2008); es además el único país de la región según Unicef sin desnutrición infantil (BBC: 2010).

En cuanto a la libertad de expresión<sup>230</sup> en Cuba, ya se ha comentado que tanto opositores como diversas ONGs han denunciado el acoso que reciben los periodistas en la isla y critican la política de restricción de la libertad de expresión que se practica en la isla. La Ley 88 del Código Penal de la República de Cuba<sup>231</sup> castiga severamente a las personas que cobren dinero de potencias extranjeras cuando ejerzan el periodismo y/o apoyen la Ley Helms-Burton<sup>232</sup>. Desde 2002 la organización Reporteros Sin Fronteras<sup>233</sup> sitúa a Cuba en uno de los últimos lugares en su informe sobre el estado de la libertad de prensa en el mundo, superando sólo a Eritrea, Turkmenistán y Corea del Norte.

Resumiendo, el asunto de los derechos humanos en Cuba es un tema complejo que afecta a diversas sensibilidades e ideologías. Cuba no ha ratificado los dos principales tratados internacionales de derechos humanos, aunque sí otros instrumentos relacionados con la protección de la mujer, el niño y la igualdad racial; ha sido además un país muy activo en la protección de los derechos sociales básicos, como la salud y la educación.

Cuba ha prestado asimismo una meticulosa atención a otros compromisos contraído durante las recientes conferencias mundiales, en la medida en que atañen a derechos humanos internacionales y la reducción del riesgo de desastres, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Marco de

---

<sup>230</sup> La Libertad de expresión consiste en la posibilidad de expresar libremente las opiniones propias sin temor a recibir castigo alguno de los poderes existentes en la sociedad.

<sup>231</sup> Conocida en Cuba como la Ley Mordaza

<sup>232</sup> Resolución federal estadounidense que endureció el embargo contra la isla.

<sup>233</sup> [Es.rsf.org/report-cuba,174.html](http://Es.rsf.org/report-cuba,174.html) En línea: 5/4/2015

Acción de Hyogo. A continuación se revisará los principales acuerdos internacionales en materia de desarrollo sostenible y específicamente de reducción del riesgo y los informes presentados al respecto.

### *Desarrollo sostenible y Cambio Climático*

#### *Desarrollo*

Cuba respaldó la nueva visión de desarrollo y los compromisos surgidos durante la década de los noventa y firmó la Declaración del Milenio u Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (ver Tabla 11, en anexo 5).

La República de Cuba ha presentado varios informes (2003, 2005 y 2010) sobre el estado del cumplimiento a nivel nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), establecidos por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio del año 2000, como parte de los esfuerzos internacionales para integrar los objetivos y compromisos suscritos en las cumbres y conferencias internacionales. Cuba también ha participado en el Proyecto de Fortalecimiento del Monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local, de conjunto con la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Cuba, que permitió la evaluación de estos objetivos, especialmente en las provincias orientales del país.

Cuba participó en la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo, África del Sur, o la *Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible* (CMDS) de 2002, aportando su correspondiente reseña por país (ONU: 2002) que proporciona un amplio panorama en la aplicación de la Agenda 21 en el plano nacional.

#### *Cambio climático*

En materia del CC, Cuba ha ratificado las dos principales herramientas creadas a nivel internacional<sup>234</sup>, la *Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (CMNUCC, 1992) que entraría en vigor en 1994 y su Protocolo de Kioto (2002), en vigor a partir de 2005. Presentó una comunicación nacional inicial a la UNFCCC en 2002, estando ya en etapa de edición su Segunda Comunicación Nacional. Asimismo, ha ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB, 1994), habiendo presentado cuatro informes nacionales, el último en 2009. En 1998 se presentó una Estrategia Nacional de Biodiversidad y un Plan de Acción, el que en 2002 fue analizado y ajustado para un nuevo período de implementación 2006-2010 (PNUMA, s/f). Cuba ratificó el Convenio de Naciones Unidas para Combatir la Desertificación en 1997 (UNCCD) habiendo presentado tres informes nacionales, el último en 2006 y un Plan Nacional de Acción en 2003. El Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía comenzó a operar en el 2003 y en el mismo participan numerosas instituciones (PNUMA s/f).

Desde entonces ha seguido participando activamente en las Convenciones sobre CC celebradas anualmente, Estocolmo (2007), Balí (2008), Doha (2012) y la última en Lima (2014).

---

<sup>234</sup> Ver Tabla 11, en anexo 5

Cuba ha adoptado como principal estrategia para luchar contra el CC, lo que han denominado Revolución Energética (véase el siguiente apartado para mayor comprensión de dicha estrategia nacional).

### *Reducción del riesgo de desastres*

Dentro del marco específico de RRD, especialmente significativo, fue la firma de Cuba al el Marco de Acción de Hyogo (2005 – 2015): aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.

Si bien los reconocimientos del modelo de RRD en Cuba han sido múltiples, le costó tres años hasta que entregara a la EIRD el primer informe de seguimiento (ver EIRD, perfil de país<sup>235</sup>). En 2008, Cuba presentó el Informe a Mediano Plazo del Cumplimiento por Cuba de las Metas del Marco de Acción de Hyogo, Defensa Civil de Cuba (2008) (véase, Tabla 16, Anexo 7) En él se revisa el estado de cumplimiento suscritos en el MAH a través de los objetivos y prioridades establecidos por el mismo. En 2013 entregó otro informe nacional del progreso de la implementación del MAH que abarcaba el periodo 2011 – 2013 (DCC, 2013).

La EIRD reconoce el nivel de avance y desarrollo con respecto a otros países de la región, así como su capacidad de resiliencia y reducción de vulnerabilidades, lo que le sitúa en el primer país de El Caribe en términos de eficacia a la hora de enfrentar la época de huracanes. La EIRD distingue su sistema de alerta temprana como uno de los más factores más decisivos en el modelo cubano de RRD (EIRD, 2004).

Los organismos que participan en el progreso de revisión del Marco de Acción de Hyogo en Cuba son la Cruz Roja Internacional en Cuba, Oxfam y el PNUD. Indirectamente participan otras agencias de Naciones Unidas sin presencia física en el país.

### *5.3.2 Un sólido marco legal e institucional coordinado a través de la Defensa Civil Cubana pero que nuevamente se desvincula de los derechos humanos*

#### Marco legal

Cuba ha desarrollado un marco legal que comprende leyes, decretos leyes, decretos, directivas, resoluciones ministeriales, así como planes para la RRD, y cuenta con una base institucional sólida para su implementación y el control de su cumplimiento.

Antes de la Revolución, no existía ninguna institución de la defensa civil de la población cubana. Ante eventos naturales como el huracán de Santa Cruz del Sur en 1933 que ocasionó más de 3.500 fallecidos

---

<sup>235</sup> <http://www.eird.org/wikiesp/index.php/Cuba-ESP> en línea, en 17/3/2015

a causa de la marea de tormenta, solo la Cruz Roja, Bomberos y la Policía actuaban reactivamente en labores de rescate y salvamento.

Tras el triunfo de la Revolución en 1959 se inició la labor de organización del país para lograr la protección de la población y la economía contra todo tipo de peligros, amenazas y agresiones (ver Tabla 13, Anexo 6). Surge en 1962 la *Defensa Popular*, embrión del sistema de lucha contra desastre para la protección de la población y su economía. Tras la catástrofe en 1963 del huracán *Flora* en la región oriental del país que dejó más de 2.000 muertes, un gran número de damnificados e incalculables pérdidas económicas, Cuba comienza a trazar la estrategia de reducción de desastres. En ese mismo año, tras la tragedia del *Flora*, se comenzó a desarrollar un sistema de obras hidráulicas destinadas a la protección de las personas, sus bienes y los recursos en áreas de riesgo por inundaciones, mediante la atenuación y control de las avenidas producidas por eventos lluviosos. Este sistema, conocido como 'voluntad hidráulica', permite obtener información permanente sobre el comportamiento de la lluvia, así como datos relacionados con el funcionamiento de estas obras hidráulicas. Gracias a una adecuada operación durante situaciones extremas, el sistema garantiza el manejo de los factores de peligro asociados a las inundaciones y posibilita una protección efectiva de la población y los recursos económicos.

En julio de 1966 se promulga la Ley 1194 que da lugar a la formación y organización de la *Defensa Civil Nacional* (DCN) presidido por el Comandante en Jefe Fidel Castro, institución que se encargará de la RRD en el país.

En el art. 1 Constitución de 1976 enmendada<sup>236</sup> se dice que “cuba es un país unitario”. Y el artículo 27 afirma “El estado es responsable de la protección ambiental y de los recursos naturales del país y corresponde a los órganos competentes aplicar esta política”.

En julio de 1976, como resultado de un proceso de reorganización institucional, se revisó la ley de 1966 y se promulgó la Ley 1316 para el perfeccionamiento del *Sistema de Defensa Civil*. En ella se incorpora la obligación de todos los ciudadanos adultos a recibir formación en labores de la defensa civil, promoviendo entre los ciudadanos una cultura de la seguridad y la protección.

Durante el DIRDN, emergiendo en el nuevo concepto de desarrollo y en un contexto internacional que defiende la necesidad en la respuesta para desastres de la descentralización<sup>237</sup>, la Asamblea Nacional de la República de Cuba emite la Ley 75 de la Defensa Civil, del 21 de diciembre de 1994, acorde con los ajustes de la doctrina defensiva del país, y se otorgan plenas competencias a los municipios y órganos locales en materia de reducción del riesgo. Con la Ley 75 se convierten los municipios y comunidades locales en los verdaderos protagonistas en el modelo cubano de reducción del riesgo. En esta ley se establecen además las principales medidas que deben cumplirse para la protección de la población y la economía. La Ley 75 de la Defensa Civil, define en su artículo 111 que:

---

<sup>236</sup> Se enmienda en 1992 para entre otros, incorporar el concepto de desarrollo sostenible en el artículo 27.

<sup>237</sup> La descentralización facilita y agiliza la organización de las medidas a tomar para dar respuesta ante un evento riesgoso

*“La Defensa Civil es un sistema de medidas defensivas de carácter estatal, llevadas a cabo en tiempo de paz y durante las situaciones excepcionales, con el propósito de proteger a la población y a la economía nacional contra los medios de destrucción del enemigo y en los casos de desastres naturales u otro tipo de catástrofes, así como de las consecuencias del deterioro del medio ambiente. También comprende la realización de los trabajos de salvamento y reparación urgente de averías en los focos de destrucción o contaminación”.*

En mayo de 1997 se promulgó como complemento de lo anterior el *Decreto Ley n° 170* que consagra específicamente el objetivo de proteger a la población, la economía y el medio ambiente de los efectos destructivos de los desastres naturales y otros tipos de catástrofes mediante una combinación de prevención, preparación, respuesta y recuperación. Como cuerpo legal específico referente a la Defensa Civil define ampliamente todos los aspectos relacionados con la reducción de riesgo de desastres en la República de Cuba. En su fundamentación se expresa:

*“Es necesario desarrollar un sistema de medidas de defensa civil que permita prever y minimizar las afectaciones por la ocurrencia de desastres naturales u otros tipos de catástrofes que ocasionan al país cuantiosas pérdidas humanas, materiales y otros trastornos sociales, económicos, ambientales, que inciden negativamente en el desarrollo y requieren para su reducción de la acción coordinada de las fuerzas y recursos existentes en el territorio nacional, así como de la ayuda y cooperación internacional...”<sup>238</sup>*

En este Decreto por primera vez se define la “reducción de desastre” como:

*“Conjunto de actividades preventivas, de preparación, respuesta y recuperación, que se establecen con la finalidad de proteger a la población, la economía y el medio ambiente de los efectos destructivos de los desastres naturales u otros tipos de catástrofes”<sup>239</sup>*

La *Ley n° 77 (1995) de la Inversión Extranjera* establece en su Disposición Especial:

*“Las empresas mixtas, los inversionistas nacionales y extranjeros partes en contratos de asociación económica internacional, y las empresas de capital totalmente extranjero, están sujetas a las regulaciones que se establezcan en materia de Protección contra Catástrofes y Desastres Naturales”<sup>240</sup>*

El *Decreto Ley No. 262, Reglamento para la compatibilización del desarrollo económico-social del país con los intereses de la defensa* establece la necesidad de todas las inversiones en el país de compatibilizar los intereses económicos con los de la protección contra los desastres naturales.

En Mayo del 2004 el Sistema Electro-energético Nacional se vio seriamente afectado, al producirse una avería durante un mantenimiento planificado de una termoeléctrica, causando severas afectaciones a la economía nacional. En ese contexto surgió, como iniciativa del Comandante en Jefe Fidel Castro, la llamada Revolución Energética. Esta se basó en un programa de sustitución de las viejas Centrales termoeléctricas por generadores eléctricos, a fin de disponer de un sistema eléctrico sin fallas y suficiente para la nación, y en la renovación de los viejos equipos electrodomésticos. Sin embargo, lo que comenzó como solución a un problema crítico se ha convertido en una estrategia de empleo racional de la energía. El objetivo fundamental de este proceso era transformar radicalmente el proceso

---

<sup>238</sup> *Decreto Ley n° 170, 1997*

<sup>239</sup> *Decreto Ley n° 170, 1997*

<sup>240</sup> *Ley n°77 de la Inversión Extranjera, 1995*

de generación y ahorro de electricidad, el cual se inició aceleradamente en el 2005. Hoy la Revolución Energética en Cuba se refiere al proceso de ahorro energético como base para el desarrollo sostenible con una perspectiva educativa<sup>241</sup>.

Como resultado de la intensa temporada ciclónica de 2004, se aprobó por el Vicepresidente del Consejo de Defensa Nacional, y Ministro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), la *Directiva n° 1 para la planificación, organización y preparación del país para situaciones de desastres*, puesta en vigor el 20 de junio de 2005.

Entre los aspectos que establece la Directiva n°1 se encuentran:

*La aprobación del estudio “Apreciación de los peligros de desastres en Cuba”*

*Las decisiones para enfrentar situaciones de desastres y los planes de reducción de desastres, en las diferentes instancias, de acuerdo con la “Idea general para organizar el proceso de reducción de desastres en el país”.*

*La integración de la planificación del Ciclo de Reducción de Desastres al proceso de elaboración del Plan Económico y Social del país, a los diferentes niveles.*

*Los “Parámetros y plazos para el establecimiento de las fases ante las diferentes situaciones de desastres”.*

*El cumplimiento, por los organismos y órganos del Estado, las entidades económicas y las instituciones sociales para cada fase y tipo de desastre, de las “Principales medidas generales para la protección de la población y la economía en el ciclo de reducción de desastres”.*

La Directiva obliga a realizar estudios y evaluaciones de riesgo de forma sistemática que son la base para la elaboración de los planes de RRD de los territorios y sectores de la economía y se utilizan anualmente como herramientas para el ordenamiento territorial (PNUMA<sup>242</sup>, s/f: 2).

En resumen, el marco legal cubano es uno de los factores claros de la RRD en este país. Las medidas y estructuras cubanas para la mitigación, la preparación, la respuesta y la recuperación están consagradas en la ley y como muestra la experiencia y sus resultados, se exige y se controla su cumplimiento. Este marco establece un esquema para la prevención, mitigación, preparación y la acción en momentos de emergencia. El Estado Mayor de la Defensa Civil Cubana (DCN) está encargado por ley de supervisar el cumplimiento de las medidas de la defensa civil en el país, así como de todas las relaciones con la ayuda y la cooperación internacionales en situaciones de desastres. Las leyes, en especial el decreto ley 170 y la Directiva n° 1, detallan el papel de los ministerios, organizaciones sociales y todas las entidades públicas en caso de una emergencia, incluyendo el uso de sus recursos. Las leyes definen también las cuatro fases de la movilización en casos de emergencia: informativa, de alerta, de alarma y de recuperación; y establecen una estructura centralizada de toma de decisiones en el curso de una emergencia, compuesta por el Estado Mayor de la Defensa Civil

<sup>241</sup> Si bien esta estrategia nacional no tiene hasta el momento un sólido respaldo legislativo. Está siendo la estrategia a seguir, como lo evidencia el informe de seguimiento del MAH, para mitigar el CC. Para un mayor conocimiento sobre la Revolución energética, consúltase el portal cubano de conocimiento:

[http://www.ecured.cu/index.php/Revoluci%C3%B3n\\_Energ%C3%A9tica\\_en\\_Cuba](http://www.ecured.cu/index.php/Revoluci%C3%B3n_Energ%C3%A9tica_en_Cuba), en línea: 25/11/2014

<sup>242</sup> [www.cambioclimatico-regatta.org](http://www.cambioclimatico-regatta.org) En línea: 28/11/2014

Nacional en consulta con el presidente de la República por intermedio del ministro de las Fuerzas Armadas. Estas leyes también prevén la toma de decisión (decretar las diferentes fases y medidas) por las autoridades del nivel local cuando las circunstancias lo requieran.

En el siguiente epígrafe, se enuncian y describen los agentes e instituciones encargados de hacer cumplir el marco legislativo de reducción del riesgo cubano, haciendo énfasis en su misión y relación con la RRD.

### *El Marco institucional y mecanismos de coordinación en RRD*

#### *Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil, EMNDC*

Después del triunfo de la Revolución en 1959, el gobierno comienza a adoptar las primeras medidas para protegerse de todo tipo de ataques externos. En 1962 surge la Defensa Popular, como baluarte para la protección de la población y su economía contra las agresiones extranjeras, principalmente aquellas provenientes de EE.UU, la cual se transforma en Sistema de Medidas de Defensa Civil, mediante la Ley 1194, de julio de 1966.

El Decreto Ley nº 170, del Sistema de Medidas de Defensa Civil define al Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil, como:

*“El órgano encargado de velar por el cumplimiento de las medidas de defensa civil, las normas y convenios internacionales, relativos a la protección civil de los que la República de Cuba sea parte y de coordinar con el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica, los programas de cooperación y ayuda internacional en caso de desastres naturales u otros tipos de desastres”.*

Recogido en ese mismo artículo, la Defensa Civil tiene además como atribuciones y funciones para la reducción de riesgo de desastres las de “organizar, coordinar y controlar el trabajo de los órganos y organismos estatales, las entidades económicas e instituciones sociales en interés de proteger a la población y la economía, en condiciones normales y situaciones excepcionales”.

De lo anterior, se entiende que el Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil es la institución rectora de la reducción de riesgo de desastres en Cuba y organismo coordinador de todo lo referido a la protección de la población, como las amenazas naturales. La Defensa Civil Nacional (DCN o DC) tiene un carácter de sistema (de medidas y procedimientos) pero incorpora también un concepto de organización que involucra a toda la sociedad, es una combinación de estructura nacional y organización de base. La DC está organizada en todo el territorio nacional, sobre la base del sustento de su división político-administrativa y la correspondiente estructura del Estado. El concepto organizativo supone el aprovechamiento de las estructuras de dirección y administración provinciales y municipales ya existentes.

La importancia del rol que juegan los gobiernos locales – es a este nivel donde la autoridad tiene más capacidad para influir y actuar en las decisiones sobre las decisiones que afectan a sus habitantes- la DC ha creado en las sedes de los gobiernos municipales, los Centros de Gestión de la Reducción de

Riesgo de Desastres que tiene como función fundamental la gestión de la información que para coadyuvar en la toma de decisión en los procesos de desarrollo y de reducción de riesgo de desastres en los municipios.

Principios del sistema de medidas de DC<sup>243</sup>

*Dirección al más alto nivel: Dado el carácter estatal del sistema, la DC está dirigida por el Presidente del Consejo del Estado, mediante el ministro de las FAR (Fuerzas Armadas Revolucionarias). A la vez, por ley, los presidentes de las asambleas provinciales y los gobiernos municipales son los jefes de la DC provinciales y municipales y tienen a su cargo la organización, coordinación y seguimiento de las labores de reducción de desastres en todas sus etapas.*

*Alcance nacional e institucional (tanto de alcance nacional como territorial, las organizaciones de masas y sus representaciones en las distintas instancias).*

*Planificación y organización de la protección de forma diferenciada, teniendo en cuenta los distintos peligros.*

*Organización de la DC acorde al desarrollo económico y social del país*

El modelo cubano de RRD es un proceso centralizado de toma de decisiones y descentralizado en la puesta en práctica de la misma lo que agiliza y flexibiliza los preparativos y la respuesta en situaciones de emergencia.

Esto fue posible gracias al surgimiento de los **consejos populares**<sup>244</sup> a principios de la década de los noventa, como una nueva y más ágil forma de gobernar, lo que favoreció la creación de un sistema de trabajo que permite lograr lineamientos de desarrollo sustentable y recomendaciones con interacción ciudadana; todo lo cual facilita el desempeño de acciones de prevención, de comportamientos y de actuaciones posteriores a un desastre. El Consejo Popular constituye un elemento fundamental para la realización del trabajo comunitario en el territorio. Lo esencial de esta unidad quedó expresado en la Ley 91 de los Consejos Populares, cuando en su artículo 36 dice:

*“El consejo popular promueve la participación masiva de los residentes de la demarcación en la búsqueda de la unidad, el consenso, la identidad y el sentido de pertenencia de los ciudadanos por la comunidad, el territorio y el país”.*

En la práctica, el jefe de la DCN de cada provincia o municipio está muy familiarizado con la labor de gobierno en su zona, lo que implica que los grupos locales reciben órdenes de alguien a quien conocen. En caso de emergencia, todos los directores de centros de trabajo, hospitales, escuelas o empresas asumen sus responsabilidades como jefes de la Defensa Civil en coordinación con el jefe de la Defensa Civil en su zona. Lo más significativo del modelo cubano, es que en este país las estructuras que gobiernan la vida diaria (el jefe de una fábrica, por ejemplo) son las que se emplean para poner en práctica las medidas de la Defensa Civil. Este empleo de líderes locales permite aprovechar los

<sup>243</sup> Para un mayor conocimiento del sistema de medidas de la DC cubana, se puede revisar Navarro Machado, 2009 (19 y ss.).

<sup>244</sup> Eslabón de gobierno que actúa entre el delegado de circunscripción y la Asamblea Municipal para fiscalizar, controlar y promover la participación de la población en las actividades que se desarrollan en él. Está constituido por los delegados de circunscripción, representantes de las organizaciones políticas y de masas y las principales actividades que atañen a la población como educación, cultura, salud, entre otros.



conocimientos, fortalece la cohesión social y potencia la participación y movilización comunitaria. (Oxfam América, 2004: 34).

Los consejos de defensa de zona organizan, por tanto, la puesta en práctica de las medidas para la reducción de desastres, junto con las disposiciones del Consejo de Defensa Municipal. Estos, elaboran una guía de trabajo para el cumplimiento de las medidas de Defensa Civil, para la protección de la población y la economía, como documento principal donde se detallarán las acciones para dar respuesta a cada una de las situaciones de desastres, de acuerdo con los peligros que se aprecian en el territorio de su responsabilidad. La guía especifica las medidas a cumplir, plazos, responsables, ejecutores y los aseguramientos que garantizan su cumplimiento.

Misiones del sistema de medidas de DC<sup>245</sup>

*La protección de la población es la prioridad principal. Las medidas más relevantes a para este fin son:*

- Realización de estudios de riesgos de desastres, a nivel territorial
- Sistema de alerta temprana
- Sistema de aviso oportuno ante situaciones de amenaza o peligro
- Preparación, formación y difusión a toda a la población, de las acciones de protección y normas de conducta que deben mantener en las situaciones de desastres
- Evacuación de la población sometida a riesgos por situaciones de desastre, con el objetivo de alejarla de los lugares más peligrosos y asegurar su supervivencia.
- Planificación y ejecución de medidas profilácticas higiénicosanitarias, antiepidémicas y contra epizooticas

*Protección de la economía: tiene como misión crear las condiciones idóneas para proteger a todo tipo de organizaciones y entidades, sus trabajadores, sus recursos y colaborar para que reducir al máximo los riesgos. Las principales medidas son:*

- Organización, planificación y aseguramiento de las medidas y tareas previstas, así como la dirección oportuna y adecuada en caso necesario.
- Protección de las instalaciones, equipos, maquinarias, materias primas, productos terminados, alimentos y medicamentos, fuentes y reservas de agua.
- Medidas fitosanitarias y agrotécnicas.
- Medidas zootécnicas, veterinarias y de evacuación para preservar los animales y su producción.
- Protección de los bienes culturales, históricos, objetos de valor y monumento.
- Organización y estructura del país para el enfrentamiento a los desastres.
- Protección de los trabajadores y resto del personal de las entidades.

*Realización de actividades de rescate, salvamento de la población, así como de la rehabilitación de la producción y los servicios. Estas medidas están dirigidas a socorrer al ser humano y a enfrentar aquellas averías que impiden o dificultan la realización de dicha tarea o pueden provocar problemas para la población. No deben confundirse con las tareas de recuperación que se ejecutan con plazos más extensos, con un mayor alcance y envergadura.*

La Defensa Civil Cubana cuenta además con un elevado número de centros de investigación cuyo trabajo tiene impacto sobre la mitigación de los desastres causados por un gran número de peligros. El Programa Especial Científico Técnico de la Defensa Civil, coordinado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, realiza investigaciones específicas sobre vías para mejorar los mecanismos destinados a proteger a la población y la economía de peligros naturales y tecnológicos. Su labor en la detección de los riesgos y la vulnerabilidad asociados a eventos meteorológicos extremos incluye la evaluación de los riesgos y la vulnerabilidad debidos a las inundaciones costeras

---

<sup>245</sup> Síntesis realizada a partir de libro *Situaciones de desastres: manual para la preparación comunitaria* de René Navarro Machado (2009)

mediante el Sistema de Información Geográfico (SIG). En el Programa Especial Científico Técnico de la DC intervienen muchas de las principales instituciones científicas del país, así como entidades gubernamentales de los niveles nacional y local (Oxfam América, 2004: 30).

#### *Instituto Cubano de Meteorología, INSMET*

El Instituto de Meteorología es la institución encargada de dirigir la actividad meteorológica de Cuba. Forma parte de la Agencia de Medio Ambiente, que a su vez depende del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. El INSMET, también llamado ICM, monitorea, detecta, investiga y brinda información sobre los cambios meteorológicos en desarrollo, incluidos los huracanes y las condiciones del mar. El Instituto también investiga los fenómenos asociados al cambio climático y las condiciones meteorológicas extremas.

Su jefe es un Director General que está acompañado por otros cuatro directores especializados. El INSMET se divide en nueve centros y tres departamentos y cuenta con centros meteorológicos en cada provincia y en el municipio especial.

En 1965, el Servicio Meteorológico Nacional<sup>246</sup>, pasa a formar parte de la Comisión Nacional de la Academia de Ciencias de Cuba –constituida en 1962– y por iniciativa de su presidente, el Dr. Antonio Núñez Jiménez (1923 – 1998), se crea el Instituto de Meteorología el 2 de septiembre de 1965. Cuba, es además miembro fundador de la Organización Meteorológica Mundial (OMM), desde 1950.

El Instituto ha sido un centro de formador de especialistas que han fortalecido notablemente el potencial científico del país.

La misión el INSMET tal y como aparece en su website<sup>247</sup> es:

*“Suministrar información meteorológica y climática autorizada, confiable y oportuna sobre el estado y comportamiento futuro de la atmósfera. Esta información está dirigida a velar por la seguridad de la vida humana y a reducir las pérdidas de bienes materiales ante desastres naturales de origen meteorológico, contribuyendo directamente al bienestar de la comunidad y al desarrollo sostenible”.*

Algunas de sus funciones principales son:

- *Medir, recopilar y procesar variables meteorológicas, del Clima, y de la Contaminación Atmosférica.*
- *Operar los Sistemas de Vigilancia Meteorológica, del Clima y de la Contaminación Atmosférica.*
- *Llevar a cabo las investigaciones de la atmósfera que directamente mejoren el servicio meteorológico público y especializado que se brinda.*
- *Suministrar toda la información meteorológica especializada en tiempo real que se requiere para las actividades de respuesta en casos de emergencia ambiental.*
- *Planificar, adquirir, instalar, inspeccionar, calibrar, verificar, mantener y reparar los instrumentos de meteorológicos y medios de medición de parámetros medio de la atmósfera utilizados en el Sistema Meteorológico Nacional, así como los otros organismos e instituciones que lo soliciten.*
- *Facilitar la cooperación mundial mediante el intercambio gratuito y sin restricciones de los datos meteorológicos cubanos considerados esenciales para los programas de la Organización Meteorológica Mundial.*

<sup>246</sup> Consultado <http://www.medioambiente.cu/download/meteorologia.pdf>, en línea: 17/2/2015

<sup>247</sup> [www.met.inf.cu](http://www.met.inf.cu) En línea: 17/2/2015

Aparte de su trabajo en torno a los fenómenos que afectan al país, el INSMET desempeña un papel importante en la región gracias a su participación en la Red de Manejo de Riesgos del Caribe a través de la iniciativa de La Habana<sup>248</sup>. La Red constituye un marco de colaboración para incrementar las capacidades de la región en lo referente al manejo de riesgos y a la movilización de recursos para iniciativas que contribuyan a reducir la vulnerabilidad de los países caribeños ante los riesgos y efectos del cambio climático y los peligros naturales (Oxfam América, 2004: 30).

*Instituto de Planificación Física (IPF) e Instituto Nacional de la vivienda (INV)*

Ambas instituciones gubernamentales están adscritas al Ministerio de Economía y Planificación. Su labor está vinculada con la planificación para hacer frente a los peligros y la reducción de la vulnerabilidad física de todos los proyectos constructivos y de planificación física del país.

El IPF es el encargado de velar por la política establecida por el Estado en materia de ordenamiento territorial y el urbanismo, a través de las direcciones provinciales y municipales de Planificación Física. En 1960 se crea la actividad de la Planificación física en Cuba para ubicar con criterio de racionalidad las primeras inversiones industriales, distribuir espacialmente las viviendas campesinas que se construían y emprender estudios sobre el desarrollo de la red vial en zonas montañosas.

El objetivo de las políticas y regulaciones sobre planificación física del IPF consisten en reducir la vulnerabilidad técnica de las estructuras físicas (*Ibím.*: 27). Todo individuo o entidad nacional o internacional que decida construir debe contar con la aprobación de IPF antes de comenzar la obra. Los planos deben satisfacer los criterios establecidos por el IPF para la reducción de la vulnerabilidad física. Una vez aprobados, el Instituto tiene la obligación y responsabilidad de supervisar el desarrollo del proyecto, para garantizar que se ajusta a lo establecido en el plano.

Asimismo, el IPF establece el nivel de riesgo de los asentamientos poblacionales cercanos a la costa, los márgenes de los ríos, las laderas de elevaciones, etc., sobre las cuales se decide si pueden ser ocupadas o no.

En el marco del IPF, existe una comisión especial de planificación física, encargada de controlar el uso del suelo, los recursos naturales y las transformaciones económicas y ambientales en áreas de alta vulnerabilidad. La labor de esa comisión hizo posible el establecimiento de un acuerdo en 1995 cuyo fin es reducir la vulnerabilidad en zonas de alto riesgo en la ciudad de La Habana mediante la protección de estructuras antiguas y la edificación de las nuevas por encima del nivel del mar (*Ibím.*).

El Instituto Nacional de la Vivienda (INV) es el mayor constructor de viviendas del país. Cuando ocurre un desastre, el INV coordina con las autoridades provinciales y municipales, la Defensa Civil y el Ministerio de Economía y Planificación a fin de proceder a la evaluación de los daños sufridos

---

<sup>248</sup> La Red fue resultado de dos encuentros regionales auspiciados por el PNUD en 2001. Una de ellas se centró en las instituciones regionales y la otra en los funcionarios gubernamentales responsables de la adaptación al cambio climático y los desastres naturales.

por las viviendas. El Instituto establece qué viviendas deben ser reconstruidas, cuáles necesitan un refuerzo estructural y cuáles exigen reparaciones. La mayor debilidad que asume el INV es la escasez de material de construcción que sufre el país.

### 5.3.3 Un modelo basado en la movilización comunitaria

La Defensa Civil Nacional (DCN), institución rectora y coordinadora del RRD, constituye un sistema de medidas y procedimientos defensivos de carácter estatal cuyo objetivo es la protección de la población, la economía nacional y el medio ambiente, en los casos de desastres. Además de un conjunto de medidas defensivas, la DCN es un *concepto organizativo* que se nutre de los elementos institucionales y de liderazgo político para movilizar a las bases. La DCN ha promovido la incorporación de la reducción de riesgos en sus estructuras de forma transversal y propiciando una elevación de la conciencia social sobre los riesgos.

El modelo de reducción de desastres en Cuba incluye la planificación de medidas y acciones etapas de la reducción de desastres (mitigación, preparación, respuesta y recuperación) y por cada uno de los peligros de desastres identificados (ver el epígrafe dedicado a las amenazas naturales en Cuba, denominado *Los eventos hidrometeorológicos extremos constituyen las principales amenazas naturales en la República de Cuba*).

Desde el surgimiento de la Defensa Civil cubana 1962, se comenzaron a elaborar planes de reducción del riesgo de desastres que con la experiencia han ido evolucionado y perfeccionado. Hoy día, el modelo cubano de reducción del riesgo de desastres incorpora un gran número de elementos complementarios encaminados hacia un mismo fin, es por ello que se afirma que el modelo cubano de RRD es de carácter multidimensional.

El modelo incluye a nivel nacional una serie de factores tangibles -instituciones, legislación sobre desastres, medios de comunicación masivos...- y también de factores intangibles como la formación de capital social, que abarca desde la cooperación entre entidades, hasta la cohesión comunitaria y la solidaridad y la educación.

Lo que completa el esqueleto del modelo cubano de reducción del riesgo es la organización y movilización que se desarrolla en torno a los desastres en las comunidades cubanas. En situaciones de emergencia, el estado pone a disposición de los ciudadanos, todos los recursos posibles en una situación de emergencia, como el empleo de los colegios como centros de evacuación, autobuses, uso de embarcaciones, asociaciones de radioaficionados...para facilitar las movilizaciones y potenciar la confianza ciudadana.

Xavier Castellanos, delegado del área de preparación para casos de desastres ante la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja (FICR), declara que la metodología cubana:

“fundamentada en la movilización comunitaria se ha convertido en la práctica estándar y en una guía a seguir para situaciones de desastres en todo el Caribe”<sup>249</sup>.

Apoyado en el marco legal mencionado anteriormente y las capacidades institucionales, Cuba, a través del Sistema de Defensa Civil, ha desarrollado, instrumentos y herramientas que establecen el carácter obligatorio de los estudios de reducción de riesgo de desastres como uno de los elementos de partida para la elaboración de los planes para la reducción del riesgo de desastres a nivel territorial, a partir de la Directiva No 1 del Vicepresidente del Consejo de Defensa Nacional, para la planificación, organización y preparación del país para situaciones de desastre, de junio de 2005. Este proceso se organiza territorialmente desde el nivel nacional y baja hacia los niveles provinciales, municipales y de los consejos populares, así como las entidades económicas y sociales en todos los niveles. Los planes de reducción del riesgo de desastres se elaboran siguiendo las disposiciones de los consejos de defensa y las indicaciones complementarias recibidas de los organismos de la Administración Central del Estado, así como los resultados de los estudios de vulnerabilidad y amenazas.

El Sistema de la Defensa Civil organiza cada mes de mayo justo antes del comienzo de la temporada ciclónica un ejercicio de entrenamiento (llamado Meteoro) para dar respuesta eficaz a los peligros naturales. El entrenamiento dura dos días; en la primera jornada se actualizan los planes de reducción de desastres y durante el segundo día, se lleva a cabo el ejercicio de entrenamiento dada una emergencia de origen natural.

Por otra parte, el fortalecimiento de la capacidad de Cuba para el desarrollo de la gestión del riesgo incluye la creación de Centros de Gestión para la Reducción del Riesgo en los municipios de mayor exposición a los peligros naturales y/o tecnológicos del país.

Los Centros de Gestión para la Reducción del Riesgo (CGRR) son un espacio físico con un equipamiento modular designado para facilitar a las autoridades del territorio el manejo de los riesgos de desastres, influyendo directamente en la reducción de las vulnerabilidades y en el fomento de una cultura de prevención de desastres y paralelamente en la preparación de la sociedad para enfrentar los peligros que puedan afectar a la población, los recursos económicos y la infraestructura del territorio. Nada de lo anterior tendría un verdadero efecto positivo, sin un compromiso político real de salvaguardar vidas humanas. Con respecto a esto, el geógrafo Ben Wisner (2001) afirma que su éxito se debe más a su planteamiento político que a sus recursos económicos<sup>250</sup>. Y tras estudiar el modelo cubano de reducción de desastres, concluye en los once elementos clave para su éxito (Oxfam América, 2004:24):

1. *Cohesión y solidaridad sociales (autoayuda y protección social ciudadana en el nivel barrial)*
2. *Relación de confianza entre las autoridades y la sociedad civil*

---

<sup>249</sup> Citado en Cuba. Paradigma en la reducción de riesgo de desastres, Oxfam Solidaridad. 2007.

<sup>250</sup> “Ben Wisner afirma que no se puede tratar de evitar los desastres naturales únicamente a partir de la tecnología. Es también una cuestión de promulgar y hacer cumplir leyes, de crear y mantener instituciones con niveles de responsabilidad y de crear un ambiente de respeto y confianza mutuas entre el gobierno y la población”. Informe Mundial de Desastres, 2002. Citado en Cuba. Paradigma en la reducción de riesgo de desastres, Oxfam Solidaridad. 2007.

3. *Compromiso político con la reducción de riesgos*
4. *Buenos niveles de coordinación, intercambio de información y cooperación entre las instituciones involucradas en la reducción de riesgos*
5. *Atención a la población más vulnerable*
6. *Atención a las estructuras de preservación de vidas (procedimientos concretos para salvar vidas, planes de evacuación, etc.)*
7. *Inversión en desarrollo humano*
8. *Un sistema efectivo de comunicación de los riesgos y una memoria histórica institucional de las leyes, regulaciones y directivas sobre desastres que respaldan todo lo anterior*
9. *Inversiones en el desarrollo económico que tengan en cuenta explícitamente sus consecuencias potenciales para la reducción o el incremento de los riesgos*
10. *Inversión en capital social*
11. *Inversión en capital institucional*

Frente a estas potencialidades la Directiva n°1 de 2005 también expone debilidades a las que debe enfrentarse el país para reducir el riesgo de desastre como la "... la insuficiente existencia y cumplimiento de normas técnicas para la protección de los diferentes sectores de la economía y la falta de sistematicidad en el cumplimiento de las acciones de carácter preventivo y de preparación de los cuadros y dirigentes constituyen las principales vulnerabilidades ante los peligros de desastres lo que pudiera agravar sus impactos".

Otros puntos débiles del modelo que destaca la cubana Almaguer (2008: 42 y ss) en su tesis doctoral sobre el riesgo de desastre en Cuba es la visión tradicional que todavía existe de privilegiar al desastre en el momento en que este se produce, y resalta insuficiencias en la manera de concebir la prevención, si toma en consideración que la misma, no puede ser ocasional ni parcial, sino permanente e integral para garantizar la seguridad y el desarrollo sostenible de los territorios. Otras limitaciones y retos a los que se enfrenta el modelo cubano de RRD es la carencia de estudios sobre las percepciones sobre el riesgo y de la memoria histórica de sus pobladores, así como en términos generales de la cultura sobre riesgos en el nivel local, si tiene en cuenta que priman la concepciones que identifican el desastre con peligros "naturales".

En resumen, el modelo cubano de reducción de riesgos es de carácter multidimensional ya que incluye una vasta gama y multiplicidad de elementos complementarios que trabajan y se orientan hacia una misma dirección: la reducción del riesgo. Estos mismos incluyen en el nivel nacional una serie de factores tangibles que abarcan un amplio marco legislativo –nacional e internacional-, e institucional dirigido a la mitigación de desastres, medios de comunicación y organismos de investigación, así como factores intangibles que abarca desde la cooperación entre entidades, hasta la cohesión comunitaria y la solidaridad y la educación, favoreciendo el desarrollo de una cultura de seguridad basada en la reducción de vulnerabilidades y el aumento de la resiliencia, pasando por la movilización comunitaria. El aceite que lubrica este engranaje es la organización y movilización que se desarrolla

en torno a los desastres en las comunidades cubanas. Si bien, nada de esto sería posible sin la existencia de una verdadera voluntad política que apueste por salvaguardar vidas, como misión prioritaria de un buen ejercicio de gobierno.

## **5.2 Breve genealogía de las principales iniciativas internacionales en la respuesta a los desastres naturales**

Para los objetivos de la presente investigación, se entenderá como iniciativas en la respuesta a los desastres naturales, un compendio que engloba políticas, estrategias, planes y evaluaciones de progreso que sobre el tema de RRD se han emitido internacional y nacionalmente desde que se proclamara en 1989 el Decenio Internacional de Reducción de Desastres Naturales (1990 – 1999) pero teniendo también en consideración, algunos documentos anteriores seminales que han repercutido significativamente en la respuesta mundial y nacional al impacto de las amenazas naturales.

La revisión diacrónica de las respuestas internacionales y nacionales (en el siguiente apartado) a la reducción del riesgo de desastres, proporciona al estudio una dimensión histórica que ofrece un panorama en la respuesta a los desastres naturales íntimamente vinculado al cambio social. La periodicidad escogida para la división de las etapas históricas, ha sido seleccionada por la investigadora atendiendo a un criterio que viene marcado por los principales cambios en la respuesta a la RRD, ya sean de índole *político* que supusieron un viraje en el tipo de respuesta o bien de tipo *epistémico*, aludiendo con esto a un cambio en el discurso científico. En ocasiones, ambas razones se solapan como fue el nuevo concepto de desarrollo que caló las concepciones de la reducción del riesgo en la década de los noventa, durante el Decenio Internacional de la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN).

Teniendo como punto de partida el Decenio Internacional de Reducción de Desastres Naturales proclamado por la ONU en 1989 para el periodo comprendido entre 1990 y 1999, se revisan desde una perspectiva histórica las principales respuestas internacionales que enmarcan la gestión de reducción del riesgo de desastres y que vinculan a la República de Cuba (ver Tabla 9, en Anexo 4).

### *5.2.1 Hasta 1989: antecedentes del Decenio Internacional de Reducción de Desastres Naturales*

Los orígenes legislativos e institucionales para dar respuesta a los desastres tuvieron caminos diferenciados que se fueron aunando a finales del siglo XX a merced de las nuevas concepciones de desarrollo que se forjaron en la década de los noventa.

Tras los grandes conflictos armados de comienzos del siglo pasado, afloraron sensibilidades y voces que aclamaban por la creación de espacios neutros que acogieran y atendieran a las víctimas de los

conflictos. Surgieron en los países organismos de protección civil o defensa civil, que principalmente dependían de los organismos militares<sup>251</sup> de los países o bien entraban dentro de la competencia de la Cruz Roja que se constituyó para socorrer a las víctimas de las guerras, independientemente de la ideología, raza o religión. Es decir, las primeras instituciones cumplían funciones de rescate, atención y primeros auxilios. Igualmente ante desastres naturales, como la inundación del Río Amarillo (1931), el terremoto de Valdivia (1960), el monzón Bhola (1970), instituciones de socorro reaccionaban para rescatar y auxiliar a las víctimas de las catástrofes.

Paralelamente, la cuestión medioambiental, así como la preocupación por la atmósfera y el clima mundial fue suscitando el interés, atención y acción a nivel internacional, interés y esfuerzo protagonizado por el Sistema de las Naciones Unidas. En 1949, se celebró en Nueva York la primera Conferencia Científica de las Naciones Unidas sobre Conservación y Utilización de los recursos pero sin tener en cuenta seriamente la cuestión de la su conservación. No fue hasta 1968 cuando los principales órganos de las Naciones Unidas consideraron seriamente los asuntos medioambientales.

La Conferencia Científica de las Naciones Unidas también conocida como la Primera Cumbre para la Tierra, celebrada en Estocolmo (Suecia) del 5 al 16 de junio de 1972, adoptó una declaración que enunciaba los principios para la conservación y mejora del medio humano y un plan de acción que contenía recomendaciones para la acción medioambiental internacional. Por primera vez, se incluía una advertencia a los gobiernos en relación a la magnitud de las repercusiones que podía suponer el cambio climático en el planeta. Durante los siguientes 20 años, la preocupación ambiental fue aumentando a nivel internacional. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) elevó la cuestión a un nivel superior en 1980, cuando su Consejo de Administración expresó su preocupación por la destrucción de la capa de ozono y recomendó medidas para limitar la producción y el uso de clorofluorocarbonos F-11 y F-12, las cuales desembocaron en la negociación y adopción en 1985 de la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono. Mientras tanto, la lluvia ácida de Europa y América del Norte evidenciaba las terribles consecuencias de la contaminación atmosférica.

#### *Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, en sus siglas en inglés)*

A finales de los ochenta, el calentamiento global y la destrucción de la capa de ozono adquieren una preponderancia crucial en la opinión pública y el programa político a nivel internacional. En 1988, el PNUMA, junto con la Organización Meteorológica Mundial (OMM), organizaron un seminario internacional para identificar los sectores medioambientales que podrían ser más sensibles al cambio climático y se creó el *Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (IPCC, en sus siglas en inglés), un foro para el estudio del calentamiento debido al efecto invernadero y los cambios climáticos mundiales.

---

<sup>251</sup> En Europa estos organismos han evolucionado en autonomía con respecto al poder militar. No obstante, en países como Cuba, sigue siendo competencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR)



La finalidad del IPCC hoy día es:

*“Proporcionar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta”<sup>252</sup>*

Desde su creación IPCC, han emitido gran cantidad de Informes de Evaluaciones sobre las causas del cambio climático, sus efectos, y las posibles estrategias de respuesta.

Paralelamente, consecuencia del intenso periodo de desastres que supuso la década de los ochenta<sup>253</sup> y la creciente preocupación por el aumento del riesgo de desastres, la Organización de las Naciones Unidas en 1989 estableció el DIRDN a implementarse a nivel mundial en la década que iba desde 1990 hasta 1999 y que supondría el comienzo de la institucionalización de la GRD y la RRD, a nivel internacional.

### *5.2.2 De 1990 a 1999: La institucionalización de la RRD en el marco del nuevo concepto de desarrollo*

Consecuencia de la crisis económica y social que se estaba viviendo durante la década de los ochenta, fruto de las políticas neoliberales y el descontento generalizado, los países se encontraban ante el desafío de establecer políticas de desarrollo que favorecieran el crecimiento económico, sin menospreciar otras medidas necesarias para el desarrollo de las comunidades, como las vinculadas con la reducción del riesgo de desastres<sup>254</sup> que ocupan esta investigación.

Este viraje en las políticas de desarrollo fue fruto de las observaciones y reflexiones sobre el crecimiento deficiente y poco igualitario que se produjo a nivel mundial durante el siglo XX. Teóricos del desarrollo vislumbraron la necesidad de ampliar la visión del concepto de desarrollo que prevalecía en los ochenta y que basaba su medición en indicadores únicamente económicos, como el Producto Nacional Bruto, para incorporar la dimensión ética y cultural<sup>255</sup> en el proceso de desarrollo. Así se llegó a la propuesta de Desarrollo Humano definida por el pakistaní Mahbub ul Haq<sup>256</sup> sobre las ideas de Amartya Sen y usada por el PNUD que se sustenta en la necesidad de asumir un sistema social donde se tenga en consideración factores como la realización personal y donde impere la convivencia

---

<sup>252</sup> [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch), en línea 26/2/2015

<sup>253</sup> El accidente de Chernobil (1986), las lluvias ácidas de Europa y América del Norte, la expansión del virus VIH (virus de la inmunodeficiencia humana) por todo el mundo y la gran obra de Beck, La Sociedad del Riesgo, la temática del riesgo, el medioambiente y los desastres comienzan a entrelazarse y cobrar un gran interés en los discursos y programas políticos internacionales.

<sup>254</sup> Las medidas referidas a la reducción del riesgo han sido aprobadas y ratificadas por un gran número de países a través de iniciativas y acuerdos internacionales como el Plan de Yokohama, el Marco de Acción de Hyogo o los Objetivos del Milenio, lo que evidencia el convencimiento existente en lo referente a la reducción del riesgo; sin embargo, numerosos analistas, estudiosos y políticos –Fidel Castro, Alfonso Gumucio, Gil-Calvo, Ramiro Beltrán, Ricardo García, Wilches-Chaux o Ben Wisner– han denunciado la falta de una real actuación, debido a que se adolece de una verdadera voluntad política.

<sup>255</sup> Algunos autores como Andrés Opazo (2000) siguen denunciando la ausencia de estas dimensiones en los debates de desarrollo humano a nivel internacional.

<sup>256</sup> Economista paquistaní, uno de los fundadores de la Teoría del desarrollo humano, sobre las ideas de Amartya Sen.

a partir de la articulación de los proyectos de vida individuales con los proyectos locales y macrosociales (D'Angelo, 2004), sin descuidar el factor económico.



Coherente con este sentir, tuvo lugar en la década de los noventa, el Decenio Internacional de Reducción de Desastres Naturales (DIRDN). El mayor reto que se planteó Naciones Unidas fue mejorar las capacidades de los países para mitigar los efectos de los desastres naturales, ayudándoles a evaluar los riesgos que aquellos representaban, a establecer sistemas de alerta temprana y otros mecanismos preventivos y a crear estructuras resistentes a los desastres (Beltrán, 2004: 1). La Subsecretaria de Asuntos Humanitarios de la ONU fue el encargado de liderar el programa y hacer cumplir los objetivos que se marcaron. En 1992, veinte años después de Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, se celebró en Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y se firmó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El objetivo de esta nueva declaración era:

*“Establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial. Reconociendo la naturaleza integral e independiente de la Tierra, nuestro hogar”<sup>257</sup>*

La Cumbre de Río hace sobre todo referencia a la protección y conservación del medioambiente y no desarrolla en profundidad la reducción de desastres. No obstante, el Principio 18 declara:

*“Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados”<sup>258</sup>*

La Conferencia fue la oportunidad de adoptar un programa de acción para el siglo XXI, llamado Agenda 21 que enumera algunas de las 2500 recomendaciones relativas a la aplicación de los principios de la declaración. Tiene en cuenta las cuestiones relacionadas con la salud, la vivienda, la contaminación del aire, la gestión de los mares, bosques y montañas, la desertificación, la gestión de los recursos hídricos y el saneamiento, la gestión de la agricultura, la gestión de residuos. Incluso hoy, la Agenda 21 es la referencia para la aplicación del desarrollo sostenible en los territorios.

En mayo de 1994 el programa del DIRDN fue objeto de una evaluación de seguimiento a medio término de su gestión por la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales que la ONU celebró en Yokohama, Japón. La conferencia reconoció que las si hasta las fechas los resultados no

<sup>257</sup><http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>, en línea: 28/2/2015

<sup>258</sup> Ibíd.

habían ocurrido de la manera esperada por la ONU, algunas de las actividades desarrolladas en los primeros cinco años habían tenido resultados muy positivos que debían ser consolidadas. Especialmente las áreas de capacitación e investigación, así como de concienciación ciudadana y gubernamental habían obtenido resultados optimistas.

Por el contrario, la conferencia hizo también mención a los puntos débiles detectados y aquellos retos que se debía afrontar (ONU, 2004: 18):

*La experiencia sigue mostrando que el enfoque reactivo prevalece sobre la actuación antes de que se produzcan los mismos.*

*Las medidas recomendadas para la reducción del riesgo siguen sin implementarse suficiente en las políticas de desarrollo.*

*La educación de profesionales y del público no se ha desarrollad suficientemente sobre las medidas para reducir los desastres. Igualmente, no se ha potenciado suficientemente el papel de los medios de comunicación, de la comunidad científica y del sector privado en general.*

*No todos los organismos de las Naciones Unidas contribuyeron a la puesta en práctica de las actividades previstas por el Decenio.*

En función de los comentarios y observaciones hechas hasta la fecha, se reajustaron los objetivos del DIRDN para su gestión y así surgió la **“Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo Más Seguro”** documento que enfatizaba como principal estrategia para la reducción de desastres, el desarrollo de medidas preventivas sobre las acciones reactivas. Hasta el punto de recomendar trabajar por una cultura de prevención de desastres como componente esencial de un enfoque integrado en la reducción de los mismos.

La Estrategia de Yokohama representó el punto de inflexión en el contexto político y analítico en el que se estaba examinando la reducción de desastres: si bien los enfoques científicos y técnicos ejercieron un alto grado de influencia en el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), la Estrategia de Yokohama atribuyó una gran importancia a la vulnerabilidad socioeconómica en el análisis del riesgo de desastres, haciendo énfasis en el papel esencial de las acciones humanas en la reducción de la vulnerabilidad de las sociedades ante las amenazas naturales y los desastres.

Cinco años después de Yokohama, a principios de junio de 1999 se efectuó en Costa Rica la Conferencia Hemisférica del Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales. Se repitieron algunas conclusiones de 1994, que señalaban que a pesar de los esfuerzos desde 1990, la propuesta de reducción de desastres todavía no había logrado materializarse sustantivamente. Y especificó que los aportes institucionales a labores de prevención, mitigación y preparativos para el manejo de desastres no habían sido proporcionales a las necesidades que se

presentaron<sup>259</sup>. Entre las recomendaciones que, en consecuencia, la conferencia hizo al final de sus deliberaciones estuvieron: (Beltrán, 2005: 5)

*Las medidas para reducción de desastres se incorporen a los marcos legales y a las disposiciones institucionales de los países tomando en cuenta los objetivos de prevención y mitigación de desastres, así como los de la preparación para ellos y los correspondientes a su manejo*

*La inclusión en la formulación de sus políticas, estrategias y planes de desarrollo de provisiones para subsanar la vulnerabilidad a los desastres y para asegurar el manejo adecuado de los riesgos que ellos implican.*

*Consolidación de una cultura de prevención y mitigación de desastres mediante la capacitación y comunicación y con el concurso de núcleos científicos y la participación de agrupaciones representativas de la sociedad.*

En 1999, se efectuó en Ginebra una evaluación final del decenio. El entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan (en Beltrán, 2004: 9), reconocía que a pesar de los esfuerzos invertidos durante el DIRDN, el número de pérdidas por los desastres naturales seguía creciendo. Annan reiteró la necesidad de trabajar a fondo para pasar de una “cultura de reacción” a una “cultura de prevención”, como eje estratégico medular en la reducción del riesgo de desastres.

No obstante, el Foro del Programa Internacional del DIRDN, planteó una nueva estrategia que no mencionaba la prevención como estrategia predominante. Sin embargo, la concienciación y sensibilización irán cobrando cada vez mayor relevancia.

Los propósitos principales de la “Estrategia para un Mundo Más Seguro en el Siglo XXI” se basaban en los siguientes principios: (Beltrán, 2004:6)

- *Obtener de las autoridades gubernamentales el firme compromiso de reducir los riesgos que afectan al sustento, a la infraestructura social y económica y a los recursos del medioambiente.*
- *Sensibilizar a la población sobre esos riesgos de modo que pueda contribuir a su reducción.*
- *Lograr la participación del pueblo en el empoderamiento de comunidades capaces de una resistencia efectiva a los desastres por vía de una mayor solidaridad.*
- *Reducir las pérdidas humanas y materiales que los desastres generan.*

La prevención desapareció de los principios rectores de la nueva estrategia y fue sustituida por la noción de reducción.

### *5.2.3 2000 – 2005: Reconocimiento mundial de la importancia de la RRD en la agenda del desarrollo*

En plena pujanza de los movimientos antiglobalización, en septiembre de 2000 se celebró en la ciudad de Nueva York, la Cumbre del Milenio. Representantes de 189 países, entre ellos Cuba, respaldaban la nueva visión de desarrollo y los compromisos surgidos durante la década de los noventa y firmaban

<sup>259</sup> Recordemos que uno año antes, en 1998, Latinoamérica y concretamente, Honduras y Nicaragua, sufrieron los embates de unos de los peores huracanes tropicales de la historia, el “Mitch”. Las inundaciones consecuencia del Mitch acabó con la vida de 20.000 personas y causaron pérdidas económicas por encima de los 6.000 millones de dólares (Beltrán, 2005: 4)

la Declaración del Milenio, lo que más tarde se denominaría Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).



Los objetivos marcados en la Declaración del Milenio, estaban compuestos por ocho objetivos, 18 metas cuantificables con 48 indicadores (ver anexo 21, Tabla 31) a cumplir en 2015. Por primera vez, la agenda internacional del desarrollo puso una fecha para la consecución de acuerdos concretos y medibles.

Los objetivos hacían referencia a la erradicación de la pobreza y el hambre; la educación primaria universal; la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducción de la mortalidad infantil; mejora de la salud materna; el avance del VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades y el sustento del medio ambiente. Por último, se añadía el Objetivo 8, ‘Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo’ que promovía que el sistema comercial, de ayuda oficial y de préstamo garantizara la consecución en 2015 de los primeros siete Objetivos y, en general, un mundo más justo.



En paralelo a la Cumbre del Milenio, a principios del siglo XXI, con el bagaje de la experiencia acumulada hasta entonces y refinar conceptual y operativamente lo aprendido en el DIRDN, la Asamblea General de Naciones Unidas creó la “Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres” (EIRD) que actualmente rige la reducción de desastres en la comunidad internacional. La misión de aquella primera EIRD era:

*“Habilitar a las sociedades para resistir ante los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales relacionados con los mismos, con el propósito de reducir las pérdidas ambientales, humanas, económicas y sociales”<sup>260</sup>*

Los objetivos que se planteó fueron:

- Aumentar la conciencia pública sobre la necesidad de reducir los desastres.
- Lograr para ello el compromiso de las autoridades estatales.
- Propiciar la formación de agrupaciones, multidisciplinarias e intersectoriales, para que actúen cooperativa y solidariamente frente a los desastres.
- Fomentar el avance del conocimiento científico sobre las causas y los efectos de los desastres de la naturaleza.

La EIRD desplazó la atención desde las amenazas y sus consecuencias materiales a los procesos que involucran la incorporación de los aspectos físicos y socioeconómicos de la vulnerabilidad, no solo técnica, si no también subjetiva, en el ámbito del conocimiento, la evaluación y la gestión del riesgo de desastres. La EIRD ubica el riesgo del desastre en un contexto amplio, que incorpora el desarrollo sostenible y las consideraciones ambientales conexas.

<sup>260</sup> EIRD, 2001b, p.7

No obstante, la idea motora durante la década de los 90 que fomentaba la prevención como estrategia prioritaria<sup>261</sup> desaparece en la EIRD. La nueva idea principal de la Estrategia es apoyar a los países a potenciar su capacidad de resistencia eficaz ante desastres. La EIRD proporciona un marco de acción de carácter mundial para reducir las pérdidas humanas, sociales, económicas y ambientales a que dan lugar las amenazas naturales y otros fenómenos tecnológicos y ambientales vinculados.

En enero del 2000, mediante su resolución 54/219, la Asamblea General estableció dos mecanismos para poner en práctica la EIRD:

1. La Secretaría Interinstitucional de la EIRD
2. El Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres (ETI/RD).

Dicho mandato fue ratificado mediante la resolución 56/195, de diciembre del 2001. Para ello, la Asamblea General exhortó a los gobiernos a crear “plataformas nacionales” constituidas por la alianza permanente de los sectores públicos y privados bajo la forma de comisiones, sistemas o consejos con la autoridad necesaria para forjar coordinación multistitucional integral (Beltrán, 2005:6).

Estas actividades se coordinan desde la Secretaría correspondiente en Ginebra, con el respaldo técnico de un Grupo Especial de Trabajo Interagencial presidido por el Subsecretario de la ONU para Asuntos Humanitarios.

*El Equipo de Tareas Interinstitucional para la Reducción de Desastres (ETI/RD)* fue establecido en el 2000 como foro principal del sistema de las Naciones Unidas para elaborar estrategias y políticas que reducen el riesgo de desastres y la vulnerabilidad a éstos. Entre sus funciones cabe mencionar la identificación de necesidades adicionales para mejorar políticas y programas de reducción de desastres, y dar impulso a las demás actividades correctivas que puedan requerirse.

El Equipo de Tareas es presidido por el Subsecretario General de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios, y lo integra un máximo de 14 representantes de organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, ocho representantes de entidades regionales y ocho representantes de la sociedad civil y de sectores profesionales pertinentes. El director de la Secretaría de la EIRD desempeña la función de Secretario del Equipo de Tareas.

*La Secretaría Interinstitucional de la EIRD* actúa dentro del sistema de las Naciones Unidas, como centro de coordinación de las estrategias y programas para la reducción de desastres y para asegurar la sinergia entre las actividades de reducción del riesgo de desastres y aquellas relacionadas con los campos socioeconómico y humanitario. La secretaría también cumple la función de centro de

<sup>261</sup> Una justificación de porqué este paso denominativo puede leerse:

"Debido a que se tiende a usar la prevención de los desastres y la reducción de los mismos indistintamente, la naturaleza de la distinción entre estos dos conceptos debe clarificarse. En el sentido más estricto del término, se puede considerar la prevención de los desastres como la adopción de medidas dirigidas a evitarlos, lo cual no siempre es posible. Por otra parte, si se interpreta de forma más minuciosa el término de reducción de los desastres, el mismo abarca las medidas a ser adoptadas para reducir o limitar la severidad de éstos. Sin embargo, en el sentido más amplio de la expresión, la reducción de los desastres incluye todas las medidas diseñadas a evitar o limitar el impacto adverso de los peligros naturales y los desastres ambientales y tecnológicos relacionados con los mismos. Desde ese punto de vista, entonces, la reducción de los desastres incluye la prevención de los mismos y, tal como lo sugiere el título de la Estrategia, el concepto que ha surgido abarca ambos términos" (EIRD, 2001b)

coordinación para establecer, administrar y divulgar la información relacionada con el estado actual del conocimiento y el alcance de las actividades que se llevan a cabo para contribuir al avance de los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres en todo el mundo.

Dentro del nuevo panorama ofrecido por la EIRD, y diez años después de la Cumbre de Río, se celebró entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre de 2002 la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo, África del Sur, también conocida como la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible (CMDS). El avance en el logro del desarrollo sostenible había sido extremadamente decepcionante desde la Cumbre de Río, ya que la pobreza había aumentado y la degradación del medioambiente había empeorado. Había una demanda imperante de asumir una cumbre de acciones y resultados y dejar el debate filosófico y político de lado.

Centrada igualmente en el Desarrollo Sostenible, como consta en el Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2002) su objetivo era la adopción de un plan de acción de 153 artículos divididos en 615 puntos sobre diversos temas como la pobreza y la miseria, el consumo, los recursos naturales y su gestión y la globalización. Hubo un reclamo llamativo en el cumplimiento de los Derechos humanos. La CMDS se propuso entre sus objetivos principales para 2015, la reducción del riesgo y la vulnerabilidad.

No obstante, si bien muchos se mostraron decepcionados con los resultados en algunas áreas, por ejemplo en el campo de la energía renovable, la CMDS ciertamente implicó un mayor compromiso con la reducción de desastres y un enfoque “multiamenazas” de la reducción del riesgo y la vulnerabilidad en el contexto del desarrollo sostenible. Los principales logros en relación a la reducción de desastres incluyeron los siguientes:

- a) La declaración política adoptada por los jefes de Estado y Gobierno, la cual identifica los desastres como una amenaza significativa al desarrollo sostenible que demanda atención especial.
- b) El Plan de Ejecución, que trata el tema de la reducción de desastres y vulnerabilidades y la mejora de los sistemas de alerta temprana en los capítulos sobre África, los pequeños Estados islas en desarrollo, la erradicación de la pobreza, los medios de implementación, y la protección y el manejo de los recursos naturales como fundamento del desarrollo económico y social.
- c) Una serie de iniciativas y alianzas del llamado “Tipo 2” que apoyan la ejecución de las iniciativas contempladas en los diversos capítulos del Plan de Ejecución acordado en la Cumbre.

En relación al último punto, la Secretaría de la EIRD asesoraba el proceso de establecimiento de las siguientes alianzas, agrupadas en torno al núcleo “Alerta temprana y preparación para desastres.

En las cuestiones intersectoriales (Naciones Unidas: 2002: 111) el debate giró en torno a tres esferas: a) información, educación y ciencia; b) modalidades de consumo y producción; y c) comercio, transferencia de tecnología y desarrollo. En cuanto a la *Información, Educación y Ciencia* se manifiesta el rol de la ciencia y la educación en la erradicación de la pobreza, la promoción del consumo y la producción sostenible, así como la necesidad de compartir la información para fomentar las capacidades de los países.

Las Metas del Milenio para el Desarrollo fijadas para el año 2015 (en Anexo 21) no se podrían alcanzar a menos que se reduzca el impacto de desastres en términos humanos y económicos. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) marcó un hito en el 2002 en la historia, el reconocimiento mundial de la importancia de la reducción de desastres en la agenda del desarrollo sostenible, citado en el Plan de implementación de Johannesburgo<sup>262</sup>

En el 2003, la Secretaría de la EIRD, conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), elaboró un marco de acción para orientar y monitorear la reducción del riesgo de desastres. Las áreas temáticas del marco fueron<sup>263</sup>:

1. *Compromiso político y desarrollo institucional (gobernabilidad)*
  - a. Reconocer la reducción de desastres principalmente como una responsabilidad nacional y local.
  - b. Esfuerzos continuos para descentralizar la gestión del riesgo de desastres.
  - c. Ampliar el desarrollo y la integración de la política.
  - d. Aumentar la cooperación e interacción regional efectiva.
2. *Identificación y evaluación del riesgo*
  - a. Aumentar la amplia comprensión sobre las amenazas y la vulnerabilidad como dos componentes del riesgo de desastres.
  - b. Creciente precisión de la evaluación de riesgos.
  - c. Mejorar la calidad de la información y los datos.
  - d. Perfeccionar los canales de comunicación entre los actores de la alerta temprana.
3. *Gestión del conocimiento*
  - a. Aumento en la educación y la conciencia pública sobre las opciones de reducción de riesgos y desastres.
  - b. Desarrollar programas educativos sobre las dimensiones sociales del riesgo, con un enfoque que enfatice el equilibrio de género.
  - c. Integrar a la capacitación profesional el tema del riesgo de desastre.
  - d. Expandir las asociaciones y las redes en todos los ámbitos.
  - e. Aumentar la disponibilidad de acceso a la investigación de apoyo.
4. *Aplicaciones e instrumentos de la gestión de riesgos*
  - a. Introducir el aspecto ecológico en la reducción del riesgo de desastres y viceversa.

<sup>262</sup> En el anexo 5 de la publicación de EIRD/ONU, *Vivir con el Riesgo* (2004) se muestran algunos extractos del Plan de Implementación de Johannesburgo de la CMDS relevantes para la RRD compilados por la secretaría de la EIRD.

<sup>263</sup> EIRD/OUN, 2004: 433



- b. Usar las prácticas y políticas del desarrollo social y económico para el alivio de la pobreza con el fin de reducir la vulnerabilidad a las amenazas.
  - c. Perfeccionar y utilizar medidas técnicas y físicas.
  - d. Reconocer y adoptar prácticas y conocimientos locales y tradicionales.
5. *Preparación para los desastres, gestión de emergencia y planificación de contingencia.*
- a. Aumentar las sinergias y la coordinación entre los encargados de la gestión de la gestión desastres y los sectores del desarrollo.
  - b. Fortalecer los sistemas de alerta temprana con enfoque comunitario.

Como consecuencia de este intenso periodo de trabajo en pro de la RRD, hay un firme y serio llamamiento al apoyo internacional y regional sostenido y cooperación para los esfuerzos de reducción de desastres, a escala local y nacional, ya que la asistencia humanitaria en los países afectados por desastres, no estaba respaldado por el apoyo institucional requerido en los países. Por ello se exige a los países que aumenten los recursos para la reducción de desastres y los asignen donde las necesidades fueran más urgentes. La comprensión de que la reducción de riesgos es tanto un problema humanitario, como de desarrollo y por tanto, debe integrarse a ambos sectores, dentro del marco del desarrollo sostenible, determinaría el futuro de la GRD. No tendría sentido la lucha por la consecución de los ODM, si no se integra con el enfoque de RRD.

#### 5.2.4 2005 – 2015: La RRD en el nuevo marco inclusivo



Al final del período que abarcó la Estrategia de Yokohama, en el 2004 y el 2005 la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres llevó a cabo una revisión de ésta Estrategia y del Plan de Acción para un Mundo más Seguro. El proceso denominado Revisión de Yokohama evidenció un mayor grado de comprensión oficial y pública sobre los efectos de los desastres en el tejido económico, social y político de las sociedades, pero también señaló la necesidad de aumentar el compromiso en cinco áreas principales, a saber: gobernabilidad; identificación del riesgo, evaluación, monitoreo y alerta temprana; gestión del conocimiento y la educación; reducción de los factores subyacentes del riesgo; y preparación para una respuesta y una recuperación eficaces. Se presentó la Revisión de Yokohama durante la II Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, celebrada en enero del 2005, en la ciudad japonesa de Kobe, prefectura de Hyogo. En la misma, fue aprobado por 198 Estados<sup>264</sup>, el Marco de Acción de Hyogo (MAH) 2005 – 2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. La adopción del MAH durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, al igual que el respaldo subsiguiente

<sup>264</sup> Cuba entre ellos

que obtuvo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, representó la culminación de un proceso que inició en 1990 con la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (Ver en Anexo 7, Gráfico 4, el Resumen del MAH).

El Marco estableció como resultado previsto: “La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países” (EIRD/ONU, 2005: 11)

Los siguientes tres objetivos estratégicos respaldan la consecución del resultado previsto del MAH<sup>265</sup>:

- *La integración más efectiva de la consideración del riesgo de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con especial énfasis en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastres y la reducción de la vulnerabilidad;*
- *El desarrollo y fortalecimiento de las instituciones, mecanismos y capacidades a todo nivel, en particular en el comunitario, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas; y*
- *En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción del riesgo en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.*

Además del resultado previsto y los objetivos estratégicos, el MAH plantea cinco prioridades<sup>266</sup> de acción (que reflejan las áreas identificadas en el proceso de revisión de la Estrategia de Yokohama):

1. *Velar por que la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional para su aplicación;*
2. *Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana;*
3. *Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para establecer una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel;*
4. *Reducir los factores subyacentes del riesgo; y*
5. *Fortalecer la preparación en casos de desastres, a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.*

Un mes después de la II Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, entró en vigor el Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático. El Protocolo de Kioto<sup>267</sup> supone un conjunto de medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global. Su objetivo general es disminuir el cambio climático antropogénico cuya base es el aumento del efecto invernadero. El protocolo fue inicialmente adoptado el 11 de diciembre de 1997 en Kioto, Japón, pero no entró en vigor hasta el 16 de febrero de 2005<sup>268</sup>.

<sup>265</sup> *Ibíd.*: 12

<sup>266</sup> EIRD/ONU, 2005: 14-20

<sup>267</sup> Para profundizar en las conclusiones y demandas de lo acordado en Kioto consultar, <http://www.cambio-climatico.com/protocolo-de-kyoto>, en línea: 11/3/2015

<sup>268</sup> Se estableció que el compromiso sería de obligatorio cumplimiento cuando lo ratificasen los países industrializados responsables de, al menos, un 55 % de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Con la ratificación de Rusia en noviembre de 2004, el protocolo entró en vigor. Estados Unidos, el mayor país emisor de gases de invernadero mundial, todavía no lo ha rectificado.

El instrumento se encuentra dentro del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), aprobada en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992. El protocolo vino a dar fuerza vinculante a lo que en ese entonces no pudo hacer la CMNUCC. Además del cumplimiento que los países firmantes han hecho en cuanto a la emisión de gases de efecto invernadero se promovió también la generación de un desarrollo sostenible, de tal forma que se utilice también energías no convencionales y así se disminuya el calentamiento global.

“El Plan de Acción de Estocolmo para la Integración del Riesgo de Desastres y los Impactos del Cambio Climático en la Reducción de la Pobreza” y el Foro de Oslo sobre políticas titulado “Cambiano la Manera de Desarrollarnos: Afrontando los Desastres y el Cambio Climático” reiteraron la necesidad de integrar sistemáticamente la RRD y la adaptación al CC en estrategias nacionales de desarrollo.

Durante el 2008, en apoyo a lo anterior, el Plan de Acción de Bali (2008) y con base en consultas con los socios de trabajo del sistema de la EIRD y los países partes de la CMNUCC, la ONU/EIRD identificó y promovió las siguientes tres áreas de acción en relación a la reducción de desastres y la adaptación al CC:

1. *Desarrollar mecanismos nacionales de coordinación para establecer vínculos entre la reducción de riesgo de desastres y la adaptación.*
2. *Conducir una evaluación de referencia sobre la situación de los esfuerzos para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación.*
3. *Elaborar planes de adaptación con base en el MAH.*

En 2012 se celebró en Río de Janeiro, 20 años después de la Cumbre de Río 1992, la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). Uno de los principales resultados de la Conferencia Río+20 fue el acuerdo alcanzado por una serie de Estados Miembros para desarrollar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que resultara una herramienta útil para desarrollar acciones centradas y coherentes en materia de desarrollo sostenible. ODS que serán la base del nuevo plan de acción post 2015.

Ese mismo año, la decimoctava Conferencia de las Partes<sup>269</sup> (COP 18) en Doha sobre cambio climático ratificó el segundo periodo de vigencia del Protocolo de Kyoto desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre del 2020. La duración de este segundo periodo del Protocolo será de ocho años, con metas concretas al 2020. Sin embargo, este proceso denotó un débil compromiso de los países industrializados, tales como Estados Unidos, Rusia, Japón y Canadá, los cuales decidieron no respaldar la prórroga.

---

<sup>269</sup> La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano supremo de la CMNUCC. De la misma manera, la COP en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP) es el órgano supremo de dicho instrumento. Tanto la COP como la CMP se reúnen anualmente con la función de supervisar y examinar la aplicación de la Convención y del Protocolo y desarrollar el proceso de negociación entre las partes de la Convención ante nuevos compromisos.

En la última COP 20, celebrada en Lima en diciembre de 2014, los estados acordaron presentar planes nacionales para frenar las emisiones de gases de efecto invernadero en un plazo no formal del 31 de marzo de 2015, lo que será la base para un acuerdo global que se pretende alcanzar en la cumbre de París a finales de 2015, la COP 21.

Paralelamente a la visión necesaria de aunar fuerzas en la lucha contra el CC y la RRD<sup>270</sup>, la experiencia recogida principalmente en el terreno de la labor humanitaria en el marco de los grandes desastres naturales de los últimos años reafirma la importancia de adoptar acciones para la protección de los derechos humanos de las personas afectadas. En este sentido, las Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) en materia de protección en contexto de desastres naturales, tanto en su versión original de 2006 como en la versión definitiva publicada a comienzos el 2011, constituyen un aporte fundamental a la promoción de un enfoque basado en derechos humanos.

Este documento del IASC constituye una guía de trabajo para la protección de los derechos humanos en el contexto de los desastres naturales. Uno de sus principales aportes radica en la identificación de ciertos grupos derechos cuyo goce y ejercicio se ve particularmente afectado en el contexto de los desastres.

Los grupos de derechos identificados son: derechos relacionados con la vida; la seguridad e integridad física, y la protección de los lazos familiares; los derechos relacionados con la provisión de alimentos; servicios de salud, alojamiento; y educación; los derechos relacionados con la vivienda, la tierra, la propiedad y los medios de subsistencia; los derechos relacionados con la documentación, la libre circulación en el contexto de soluciones duraderas para los desplazados internos, restablecimiento de los lazos familiares, expresión y opinión, y elecciones.

En 2008, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoció el impacto del cambio climático en la protección de los derechos humanos. Se adoptó en el Consejo la Resolución 7/23 que afirma: “el cambio climático crea una amenaza inmediata y de gran alcance para la población y las comunidades de todo el mundo y tiene repercusiones sobre el pleno disfrute de los derechos humanos”

<sup>271</sup>

En 2009 el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>272</sup> presentó ante el Consejo de Derechos Humanos se resaltaba la existencia de derechos amenazados por los efectos del cambio climático de proceso lento: el derecho a la vida, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho al agua, el derecho a la salud, el derecho a una vivienda

<sup>270</sup> Ambos son parte de la problemática socioambiental que al vincularse en una relación dinámica causal (causa-efecto-causa), potencian sus efectos destructivos sobre los territorios impactados.

<sup>271</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 7/23, "Derechos Humanos y cambio climático", Doc. ONU, 28 de marzo de 2008.

<sup>272</sup> Véase, Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos (2009).

adecuada y el derecho a la libre determinación se encuentran entre los derechos humanos que aparecen en el informe<sup>273</sup>.

En resumen, lo más significativo durante la década del MAH, 2005 – 2015, ha sido la inclusión de las temáticas referidas a la RRD, el CC y la reducción de la pobreza. El cambio de paradigma a la hora de abordar los desastres naturales y el CC, al entenderlos como serias amenazas para la protección de los derechos humanos, es una lógica todavía insuficientemente implementada.

### *5.2.5 Pos 2015: la lucha continúa*

Naciones Unidas ha solicitado a su Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) que desarrolle un “marco post 2015 (previsiblemente será 2015 - 2030) para la Reducción del Riesgo de Desastres” que suponga la continuación e inclusión del espíritu del Marco de Acción Hyogo 2005 – 2015 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las consultas a diversos actores comenzaron a realizarse a principios de 2012, incluyendo participaciones online y en persona, así como la organización de ocho Plataformas Regionales y la Cuarta Plataforma Global para Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) celebrada en Génova en 2013. Las conclusiones de estas Plataformas Regionales serán llevadas a las discusiones previas y adopción final de un marco pos -2015 para Reducción del Riesgo de Desastres en la Tercera Conferencia Mundial sobre RRD que se celebrará en Japón en Mayo 2015.

Los objetivos de desarrollo en discusión actualmente entre los estados miembros de Naciones Unidas son 17. De ellos nacerán los definitivos –a partir de las conclusiones de las Plataformas Regionales y la negociación y el consenso entre gobiernos- aquellos que marcarán el paso de la agenda internacional en los próximos 15 años; los retos a abordar hasta 2030 en pos de un mundo más justo y mejor. Estos 17, con sus 169 metas, fueron propuestos por el grupo de expertos tras numerosas reuniones en las que participaron instituciones gubernamentales, agencias de la ONU, representantes de entidades privadas y organizaciones de la sociedad civil. Consensuarlos y negociarlos no es tarea fácil. Se espera que los dirigentes mundiales aprueben un programa inclusivo en la Cumbre Especial sobre Desarrollo Sostenible que se celebrará en septiembre de 2015 en Nueva York. Una nueva etapa en la lucha contra la erradicación de la pobreza, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. En septiembre de 2015, cuando concluyan las negociaciones, se conocerá el resultado.

---

<sup>273</sup> Véase Tabla 10, en Anexo 4, los principales instrumentos internacionales de los derechos humanos.

## 5.4 Recapitulación

Tomando como referencia la última década se observa una mayor frecuencia en el número de desastres y aunque el número de víctimas sigue siendo muy elevado, éste se estabiliza e incluso disminuye. Los desastres de origen hidrometeorológico extremo siguen siendo los más abundantes, si bien, los de origen geofísico, dejan un porcentaje de muertes mucho mayor. Latinoamérica sigue los mismos patrones mundiales, aunque merece remarcar el aumento del riesgo de los desastres extensivos, que dejan más víctimas que los desastres intensivos.

En cuanto a la respuesta a los desastres naturales, la observación durante la década de los ochenta del impacto global que tuvieron ciertos desastres, se nombró la década de los noventa como el decenio para la reducción de los desastres de origen natural. El DIRDN marcó la institucionalización de la gestión del riesgo y el control del riesgo en el ámbito internacional y de manera global, si bien se atendía principalmente a los desastres de origen natural, y la perspectiva para abordarlos era todavía muy estrecha y unisectorial. El paso del milenio estuvo marcado, en el sector de la cooperación y el desarrollo, por la firma de los ODM a cumplir entre 2000 y 2015. En un principio, la relación con la reducción del riesgo fue escasa, si bien pronto se reconoció la estrecha vinculación que suponía abordar la RRD para la consecución de los ODM. Igualmente, las posteriores cumbres y convenciones de medio ambiente y cambio climático (como la CMDS en Johannesburgo, en 2002) comenzaron a incluir los aspectos referidos a la RRD, como parte esencial para abordar la problemática ambiental. No cabe duda, que el triunfo de la lucha contra los desastres naturales, lo marcó la aprobación, en la II Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres celebrada en 2005 en Japón, del Marco de Acción de Hyogo (2005 – 2015), el cual supondría desde entonces una guía para los países que lo adscribieron (entre ellos Cuba) para la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia de los sujetos y las comunidades. Esta conquista parece que quedará plenamente consolidada con la aprobación de los nuevos objetivos de desarrollo sostenible (2015 – 2030), donde la RRD, si todo se desarrolla según lo esperado, quedará plenamente integrada a la agenda desarrollo mundial.

Es, sin embargo, el paradigma de la protección y la promoción de los derechos humanos, la cuestión que todavía menos impacto ha tenido en el abordaje de la RRD. Aunque existe el reconocimiento teórico (IASC, PNUD, EIRD o La RED, entre otros) del impacto y el efecto de los desastres de origen natural en los derechos humanos y la necesidad de crear programas que integren la perspectiva de derechos, en los documentos observados para el estudio de esta tesis, no se percibe que éstos hayan sido, ni sean todavía una parte fundamental en la respuesta a los mismo.

El éxito del modelo de RRD cubano se debe a su naturaleza multidimensional: sólido marco legislativo, institucional, investigación meteorológica, el sistema de aviso temprano, el sistema de comunicaciones, la educación pública cubana sobre desastres y las movilizaciones y evacuaciones en caso de desastres son algunos de los factores que garantizan el éxito del modelo. Sin embargo, el

modelo cubano de reducción del riesgo de desastre basado en el fortalecimiento de las capacidades comunitarias, la movilización y la evacuación en situaciones de desastres no incluye el enfoque de derechos humanos ni en los procesos de empoderamiento local, ni en los procesos de movilización.

En el contexto legislativo del desarrollo sostenible y el cambio climático, en el ámbito internacional y nacional, Cuba respaldó (y ha presentado varios informes de seguimiento) los ODM y participó activamente en la CMDS (2002). Ha ratificado además las dos principales herramientas internacionales para combatir el CC: CMNUCC (1992) y el Protocolo de Kyoto (1998). Además ha adoptado a nivel nacional, la estrategia denominada Revolución Energética, como principal instrumento para combatir la problemática ambiental. En el marco de la RRD, Cuba firmó el MAH (2005 – 2015) y ha mantenido un fuerte compromiso con la reducción del riesgo de desastres. Compromiso que queda plasmado con la amplia legislación nacional para la RRD (actualmente vigente la *Directiva n° 1 para la planificación, organización y preparación del país para situaciones de desastres*, puesta en vigor el 20 de junio de 2005) y un robusto marco institucional que abarca organizaciones de todos los sectores.

La organización político-administrativa instaurada en el país facilita la descentralización de la estrategia -de alcance nacional pero de organización comunitaria- y el fluido de la información desde los niveles superiores hacia las bases, las medidas y orientaciones de la Defensa Civil llegan a una gran parte de la población, no obstante, en ocasiones se genera ruido entre los diferentes eslabones sociales que obstaculiza esa relación.

Para cerrar los tres elementos del marco integrador (desarrollo sostenible, RRD y derechos humanos), la postura de Cuba ante los derechos humanos, sigue siendo conflictiva, con defensores y detractores. Si bien, fue el primer país latinoamericano declarado libre de analfabetismo y con una de las mayores esperanzas de vida de la región, el país sigue sin haber ratificado los dos principales instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos, el PIDESC y el PIDCP. Las principales denuncias contra el país por violación de los derechos humanos son: la falta de libertad de expresión en los medios de comunicación y la persecución política de los llamados contrarrevolucionarios.

## **CAPÍTULO 6. DISCURSOS INSTITUCIONALES Y SUJETOS DE LA COMUNICACIÓN EN LA GRR**

---





## 6.0 Introducción

Ya se comentó al principio de este documento doctoral, que la intervención comunicativa para la RRD, incluye al menos dos operaciones fundamentales: la gestión política de la comunicación (en sus diversos formatos: políticas, programas, estrategias, protocolos o simplemente recomendaciones por parte de las autoridades) y la práctica comunicativa que en tiempos normales se implementa para influir en las percepciones, creencias y cultura de la población. El capítulo sexto de la investigación analiza la primera de estas macro operaciones que supone la intervención comunicativa para la RRD.

Para ello, la presente sección capitular arranca examinando la trayectoria de la comunicación en los principales discursos institucionales –y en algún caso incluso político- de RRD, focalizando los esfuerzos en el análisis de las políticas y las estrategias vigentes directamente vinculadas con el objeto de estudio que permitirán analizar la corresponsabilidad con las prácticas comunicativas desarrolladas en la localidad estudiada. Éstas suponen en el panorama internacional, el Marco de Acción de Hyogo; y en el ámbito nacional cubano, la *Directiva nº 1 para la planificación, organización y preparación del país para situaciones de desastres* de 2005 y el Programa de Comunicación Social para Desastres. Se revisan además, los principales sujetos comunicativos en el modelo de RRD en Cuba para un mejor entendimiento de las relaciones de poder que se configuran en el modelo cubano, a partir de los roles, las funciones y las responsabilidades de cada uno de ellos.

El capítulo finaliza reflexionando sobre el papel de la comunicación en las principales estrategias comunicativas del país de RRD y el lugar que ocupa en los procesos encargados de generar entornos comprometidos con los derechos humanos y la RRD.

### 6.1 El itinerario de la comunicación en las principales iniciativas de respuesta a la RRD hasta su anclaje en el Marco de Acción de Hyogo y la Directiva nº1 de 2005 de Cuba

El repaso genealógico de la trayectoria de la comunicación en la gestión de la RRD sitúa el objeto en la perspectiva del cambio, evidenciando (en el contexto internacional y también en el nacional cubano) cómo las transformaciones en los discursos mayoritarios de reducción del riesgo han dado lugar a cambios también en los enfoques de la comunicación que debía implementarse.

Para estudiar las dimensiones sociohistóricas de las transformaciones comunicacionales que se han producido en la gestión de reducción del riesgo de desastre, se ha retomado la hipótesis sociológica

(*vid.* Capítulo 3), que plantea los paralelismos existentes entre los modelos de desarrollo existentes y los modelos de comunicación. Desde principios del siglo pasado y hasta nuestros días, los paradigmas comunicacionales han estado estrechamente vinculados con los modelos de desarrollo vigentes. Estos modelos comunicativos se han reflejado en la forma de abordar las problemáticas sociales, tanto en contextos de desarrollo endógeno, como en el marco de la cooperación internacional. Por consiguiente y partiendo de dicha premisa, en la elección de una estrategia comunicativa u otra, subyace el concepto de desarrollo priorizado o dominante.

En este apartado se analiza paralelamente el itinerario de la comunicación en las principales respuestas a la reducción de desastres de origen naturales en el ámbito internacional y en el contexto cubano. Esta distribución permite una mejor comprensión la evolución nacional con respecto a los avances internacionales, así como mostrar al lector el ritmo acompasado o alejado que el modelo cubano lleva, en relación al ámbito internacional.

### *6.1.1 Hasta 1989: La comunicación de desarrollo*

Después de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo era entendido como progreso técnico, había una fe ciega en la técnica, la cual era sinónimo de desarrollo. Esta concepción de desarrollo consideraba a la comunicación como un instrumento para modernizar y lograr este fin. De acuerdo a este parecer, durante la década de los años cincuenta, la corriente funcionalista norteamericana<sup>274</sup> desarrolló un modelo de comunicación denominado conductista: el proceso de comunicación era mecánico, lineal y se estructuraba según la relación estímulo-respuesta o causa-efecto. La comunicación tenía un carácter instrumental, era un medio para conseguir el desarrollo esperado. Se trataba de convencer a los receptores de modificar sus conductas en función de los intereses del emisor. En asonancia con este paradigma, la “comunicación de las cifras” supuso el primer estadio de la comunicación de riesgo y desastres. Fue la primera apertura de la comunidad de expertos a un público no especializado, el lema era encontrar las cifras adecuadas y difundirlas para convencer a la población de las bondades de la energía nuclear con fines pacíficos, mediante iniciativas de *policy*. Siguiendo esquemas conductistas, el objetivo era transformar las opiniones negativas de la población, mostrando públicamente los resultados obtenidos de estimaciones probabilísticas, estudios epidemiológicos y otros experimentos que corroboraban la ausencia de riesgos con el uso de esta prometedora nueva tecnología.

Pronto se evidenció que presentar las cifras no era suficiente y surgió el convencimiento de además de difundir las cifras era imprescindible qué querían decir esas cantidades para que la sociedad lo entendiese

---

<sup>274</sup> Surgida en las ciencias sociales, especialmente en sociología y antropología social.

y las aceptase más fácilmente. Esto supuso el siguiente estadio en el desarrollo de la comunicación del riesgo<sup>275</sup>.

El ingeniero nuclear Chauncey Satr<sup>276</sup>, fundador del Instituto de Investigación de Energía Eléctrica y pionero en la investigación sobre los usos pacíficos de la energía atómica, aportó el convencimiento de que el análisis de los datos económicos agregados podía “desvelar” las preferencias de las comunidades por algunas actividades estableciendo una relación entre sus riesgos y sus beneficios, cuantificados en términos monetario (Marchi, 2009: 20). Al presentar la relación riesgo/beneficio a la audiencia, demostrando el bajo porcentaje de riesgo que la energía nuclear suponía en comparación con los altos beneficios económicos que podía traer, la población la aceptaría sin grandes miramientos.

Psicólogos<sup>277</sup> de la época rebatieron la teoría de Starr de cuantificar la pérdida exclusivamente en términos monetarios y comenzaron a indagar acerca de qué otras dimensiones podían estar ligadas a la aceptabilidad o el rechazo de determinadas tecnologías y los riesgos que ellas conllevaban.

A principios de la década de los 70, pensadores latinoamericanos (influidos por la tradición europea) cuestionaron los modelos desarrollistas defendidos por sus vecinos del norte y criticaron igualmente su manera conductista de entender comunicación. En este contexto fue tomando en Latinoamérica cada vez más impulso, una corriente de pensamiento denominada Teoría de la Dependencia<sup>278</sup> que supuso el antecedente de la corriente comunicológica crítica latinoamericana<sup>279</sup>, sustento epistemológico de la comunicación de desastres defendida por pensadores latinoamericanos y en general, en el discurso institucional de los principales agencias internacionales en la lucha contra los desastres.

En pleno auge del pensamiento *freiriano* sobre la educación popular, el gobierno cubano apuesta por la importancia de la formación ciudadana para la creación de una cultura de la seguridad y la protección e incorpora en la legislación cubana -en la Ley 1316 para el perfeccionamiento del Sistema de la Defensa Civil de julio de 1976- la obligación de todos los ciudadanos adultos de recibir formación en labores de la defensa civil.

<sup>275</sup> Véase en el Anexo 22, Tabla 32, la recapitulación histórica de la comunicación del riesgo, sistematizada por el psicólogo Fischhoff (1995).

<sup>276</sup> Recordemos del Capítulo 2 que los escritos de Starr en 1969 en la revista Science se convirtió en un precedente imprescindible en los estudios de “percepción del riesgo”.

<sup>277</sup> Psicólogos, como Fischhoff y Slovic, comienzan a valorar cada amenaza de forma fragmentada para discernir el “perfil de riesgo” que de ellos se proyecta.

<sup>278</sup> Los principales postulados de esta nueva perspectiva eran:

- La comunicación es entendida como un proceso inseparable de los procesos sociales y políticos. Esta perspectiva cuestionó que la comunicación por sí sola fuera generadora de desarrollo.
- Rechazó las fórmulas desarrolladas en las décadas anteriores pues consideraba que perjudicaban al desarrollo de los países más pobres económicamente.
- Cuestionó las condiciones de dominación y dependencia que reforzaban las injusticias ya existentes.
- Instaló la noción de cambio social basada en procesos de educación popular, sobre las bases del pensamiento del pedagogo Paulo Freire.

<sup>279</sup> Llamada de múltiples formas comunicación popular, emancipatoria, dialógica, alternativa...

Mientras tanto, fuera del contexto latinoamericano, los estudios de la percepción social del riesgo de los años 70 continuaron la tendencia comunicativa unidireccional que trataban de solventar el sesgo cognitivo de la población.

La práctica fue demostrando que el modelo comunicativo que se estaba aplicando basado en un flujo informativo<sup>280</sup> descendente no conseguía las transformaciones que se esperaban en la construcción social del riesgo y la incertidumbre y se fue evidenciando la necesidad de valerse de un modelo alternativo que promoviera el diálogo con la comunidad. Así se fue llegando a la convicción, cuentan Farré y Gonzalo (2009: 122), que la manera más eficiente para corregir las erradas percepciones de la población sobre un determinado riesgo era procurar una intervención participativa basada en la implicación de todos los actores sociales, lo que exigía la articulación de un proceso de intercambio real de información entre expertos y público mediante un proceso de comunicación en doble sentido, definición que ya se aproxima a las concepciones actuales que definen la comunicación del riesgo (*vid.* Capítulo 2, apartado 2.3).

Junto al uso de la energía nuclear, otros hechos como la pandemia del SIDA y el accidente nuclear más grave de la historia en Chernobil (1986), consagraron este interés en los años ochenta por el rol de los flujos de la información en los procesos sociales (González, 2008: 2) y en su potencial para transformar. Asimismo, la tesis que Ulrich Beck defiende en *La Sociedad del Riesgo*, publicada en 1986, afectó significativamente a los estudios de comunicación. Recordemos que el autor alemán plantea en su libro (2002) cómo el proceso de globalización y el desarrollo de la Sociedad de la Información incrementan sostenidamente la frecuencia de riesgos normales y catastróficos a los que se tiene que enfrentar la población.

### *6.1.2 De 1990 – 1999: La apuesta discursiva por la creación de una cultura de la prevención*

Fruto de la proliferación de desastres y catástrofes ocurridos durante la década de los ochenta, la Organización de las Naciones Unidas decidió proclamar el Decenio Internacional de los Desastres Naturales entre 1990 y 1999 (véase en el Capítulo 5, apartado 5.2, la evolución histórica de las principales iniciativas en la respuesta a los desastres naturales). Durante el Decenio, a pesar del convencimiento teórico del potencial de la comunicación para generar procesos de cambio, las primeras iniciativas dedicadas a combatir los efectos adversos del cambio climático y otras de medio ambiente, no concedían ninguna relevancia a la labor de difusión-información-persuasión.

---

<sup>280</sup> Este término es empleado frecuentemente en los estudios comunicológicos para identificar el movimiento y la dirección de la información (vertical ascendente/descendente, horizontal o transversal).

En la Conferencia de las NN.UU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992 en Río de Janeiro y de la cual surgieron los tres tratados internacionales<sup>281</sup> que desde entonces se conocen con el nombre de las Convenciones de Río (ver anexo 4, Tabla 9) no se refleja en ninguno de sus 27 principios la comunicación y la educación como algo prioritario. Únicamente en su discurso preliminar sí se remarca la importancia de crear una conciencia universal sobre la protección medioambiental.

Los Principios 9 y 10 refieren indirectamente a la importancia de la comunicación en cuanto socializadora de los conocimientos y la relevancia del fortalecimiento de las capacidades de los pueblos.

El Principio 10 de la Declaración dice:

*“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”<sup>282</sup>*

En este principio se vislumbra la nueva concepción de desarrollo que estaba consolidándose durante la última década del siglo pasado. Además en los Principios 20, 21, 22 y 23, se enfatiza el papel de la mujer en los procesos de desarrollo local, la importancia de tener en cuenta a los jóvenes en la temática ambiental y por supuesto a las poblaciones indígenas, estrechamente vinculadas con el medio ambiente y otras comunidades minoritarias. Los principios 24 al 27 están dedicados a la promoción de la paz.

Ibáñez en su tesis doctoral<sup>283</sup> (2014), repasa las principales iniciativas internacionales del cambio climático y su vinculación con la comunicación. En el análisis exhaustivo que realiza sobre el resultado del CMNUCC 1992, de los cuatro grupos de trabajo multidisciplinarios que el IPCC organizó, el autor de la tesis no encuentra ninguno dedicado exclusivamente a las labores de comunicación/información (*Ibíd*: 127 y ss.).

Ibáñez encuentra una pequeña referencia a la comunicación pública en su artículo 4.1.i, Compromisos, que dice:

*“Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán: (...) i) Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible en ese proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales”.*

<sup>281</sup> La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CNUDB) y la Convención de Lucha contra la Desertificación (CNULD)-

<sup>282</sup> <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>, en línea: 28/2/2015

<sup>283</sup> “Comunicación, administraciones públicas y gestión de crisis y emergencias” (2014), dirigida por el profesor de la Universidad Complutense de Madrid José Luis Piñuel.

En el artículo 6 de este texto legal se alude a la “Educación, formación y sensibilización del público” y lo enlaza con el artículo anterior, el 4, de la siguiente forma:

*“Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere el inciso i) del párrafo 1 del artículo 4 las Partes:*

- i) Promoverán y facilitarán, en el plano nacional y, según proceda, en los planos subregional y regional, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales y según su capacidad respectiva:*
- ii) La elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre el cambio climático y sus efectos;*
- iii) El acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos;... “*

Así, Ibáñez concluye que en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, no existe referencia expresa a las posibles acciones o Campañas de Comunicación que deberían complementar y reforzar todas las iniciativas que en él se determinaban.

En el marco del DIRDN, como resultado de la evaluación de seguimiento del Decenio que se llevó a cabo en Yokohama en 1994 se redactó la “Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo Más Seguro”. En ella se favorece la creación o fortalecimiento de una cultura de prevención de desastres como componente básico en un enfoque integral de la lucha por la reducción de riesgos (ONU, 1994). Desde este momento, los organismos internacionales, conscientes de la virtud instrumental de la comunicación educativa y la información pública en la consecución de esta tarea incluyeron entre sus propuestas estratégicas algunas recomendaciones para más y mejores intervenciones en este aspecto de las operaciones de la ONU (Beltrán, 2004: 8).

De los 10 principios generales que establece la Estrategia, al menos seis refieren directamente a la necesidad imperiosa de crear procesos de comunicación, información, educación y participación para prevenir y reducir desastres. Estos principios son<sup>284</sup>:

*Principio 2: “La prevención de desastres y la preparación para casos de desastres revisten importancia fundamental para reducir la necesidad de socorro en casos de desastre.”*

*Principio 3: “La prevención de desastres y la preparación para casos de desastre deben considerarse aspectos integrales de la política y la planificación del desarrollo en los planos nacional, regional, bilateral, multilateral e internacional”.*

*Principio 4: “El establecimiento y la consolidación de la capacidad para prevenir y reducir desastres así como mitigar sus efectos constituyen un asunto de suma prioridad que hay que tener en cuenta en el Decenio a fin de sentar una base sólida para las actividades posteriores a este.”*

*Principio 5: “La alerta temprana de desastres inminentes y la difusión efectiva de la información correspondiente mediante las telecomunicaciones, inclusive los servicios de radiodifusión, son factores clave para prevenir con éxito los desastres y prepararse bien para ellos”.*

*Principio 6: “Las medidas preventivas son más eficaces cuando entrañan la participación en todos los planos, desde la comunidad local hasta los planos regional e internacional, pasando por los gobiernos de los países”*

*Principio 7: “La vulnerabilidad puede reducirse mediante la aplicación de métodos apropiados de diseño y*

---

<sup>284</sup> DIRDN (1994), Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro.

*unos modelos de desarrollo orientados a los grupos beneficiarios, mediante el suministro de educación y capacitación adecuadas a toda la comunidad.”*

El espíritu de prevención de desastres a partir de procesos comunicativos y educativos se materializa, evidenciando el potencial papel de la comunicación en la reducción de desastres, en el protagonismo que tomó la comunicación social en 1998. El tema de la campaña del DIRDN en ese año fue: **“La prevención comienza con la Información”**, que aunque con un marcado acento mediático, ya reconocía el rol de los comunicadores sociales como dinamizadores de prácticas vinculadas a promover una cultura de prevención. Philippe Boulle, el entonces director del DIRDN, resaltó la necesidad de incorporar el gremio de los comunicadores en el colectivo profesional y técnico multidisciplinario, preocupados por buscar soluciones sostenibles para reducir la vulnerabilidad ante los fenómenos naturales de los países y comunidades, así como para aumentar la capacidad de respuesta y recuperación tras el impacto en la naturaleza (Salazar, 1998: 2). Por su parte, Wilson Zapata, un periodista de la Unión Nacional de Periodistas del Ecuador definió<sup>285</sup> en ese mismo año el papel de la comunicación en la prevención de desastres -aunque todavía con un marcado acento en los medios de comunicación masivos:

*“Se destacó que la comunicación social, por el acceso que tiene a públicos masivos, debe convertirse en factor fundamental de una cultura de la prevención y aunada a las instituciones educativas puede fomentar la capacitación individual y colectiva. El papel de la comunicación en estos procesos, alude a la intermediación entre expertos, gobierno y comunidad para hacer accesible a la población el conocimiento de los riesgos. Lo conveniente es insertar en el flujo cotidiano de información, los contenidos de prevención de desastres y así hacer de este tema, también un tema cotidiano en el desarrollo de la región, zona o área. El comunicador es el puente entre los técnicos, investigadores y profesionales especializados y la población. El comunicador es quien conoce las herramientas para sintetizar la información y presentarla al público en términos de fácil comprensión, sin desvirtuar ni distorsionar el contenido técnico.” (Cit. por Zapata, Op. cit.: 14).*

En la Conferencia Hemisférica del Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales, de 1999, en Costa Rica, también se mostró a favor de la prevención. Y se recomendaba:

*“Consolidación de una cultura de prevención y mitigación de desastres mediante la capacitación y comunicación y con el concurso de núcleos científicos y la participación de agrupaciones representativas de la sociedad” (Beltrán, 2005:5)*

La campaña del año 2000 del DIRDN, **“Reducción de desastres, educación y juventud”**, cuyo objetivo era continuar la construcción de una cultura de prevención a través de canales educativos dirigidos a los más jóvenes, completó el interés por el rol de los flujos de información en los procesos sociales y en su potencial para transformar.

Kofi Annan, el entonces secretario de Naciones Unidas, resaltó en la evaluación final que se desarrolló sobre el DIRDN, la necesidad de aumentar los esfuerzos en el fomento de una cultura de prevención que

<sup>285</sup> En el encuentro que se celebró en Quito (Ecuador) en 1998 sobre comunicación y desastres.



prevalezca sobre la lógica reactiva que todavía dominaba la gestión de los desastres y con ella, la información y comunicación necesaria para su promoción.

La evolución de la comunicación en los discursos de las iniciativas internacionales de reducción de desastres durante la última década del siglo pasado caminó en paralelo con el desarrollo de los postulados de la comunicación para el desarrollo que consideraba a la comunicación como un proceso horizontal y participativo. La importancia de la prevención como estrategia fundamental para la RRD no podía ser entendida sin el aporte de la comunicación, la cual debía de contribuir a la creación de una cultura en la cual las personas interiorizaran el valor de la seguridad y la prevención ante los posibles riesgos generados por de la problemática ambiental. Esta concepción de la comunicación aparece frecuentemente en los discursos institucionales de reducción de desastres. Si bien, los esfuerzos por materializarse, según el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, fueron todavía insuficientes.

### *6.1.3 De 2000 – 2005: De la prevención a la reducción de vulnerabilidades*

Desde la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los países signatarios de la ONU encaminaron sus acciones y programas de desarrollo orientados a garantizar que para el 2015 se cumplieran sus ocho grandes áreas (ver anexo 21, Tabla 31), no obstante, estas acciones no parecen haber ido acompañadas de las consecuentes y coherentes prácticas comunicativas requeridas. Los ODM examinados con la lupa de la comunicación suspenden debido al inadecuado uso de las estrategias de comunicación. El comunicólogo Patricio León Cruz, publicó en diciembre de 2014 un artículo, titulado Estrategias de Comunicación y los ODM<sup>286</sup> en el que afirmaba que el gran fracaso de los ODM venía dado precisamente por el escaso y mal empleo de las estrategias de comunicación. En cada iniciativa internacional –cumbres, convenciones, congresos...-, se ha remarcado la necesidad de aumentar la participación social y el empoderamiento de los actores locales, tareas que demandan programas y proyectos comunicativos bien definidos que coadyuven a conquistar espacios de participación y empoderamiento. Por el contrario, año tras año los programas comunicativos quedan pendientes de desarrollarse o cumplirse adecuadamente. León Cruz achaca esta debilidad a la escasa planificación comunicativa y el uso dominante de los procesos clásicos de comunicación, que siguen flujos verticales, cuya finalidad es promocionar y difundir las acciones o proyectos de los propios estados o instituciones, obviando la finalidad democratizadora de la comunicación.

En un momento histórico en el que se le ha asignado a la comunicación la tarea de fortalecer la esfera pública para integrar las comunidades a un modelo económico nacional e internacional; así como construir

---

<sup>286</sup><http://www.ultimasnoticias.com.do/2014/12/23/estrategias-de-comunicacion-y-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio/#.VRQq7o69GSo> En línea: 26/3/2015

un conjunto de valores compartidos, garantizando la presencia de la diversidad cultural, Cruz denuncia la escasa representación real en los procesos de desarrollo.

Uno de los retos pendiente de los ODM, según León Cruz, es reforzar los cinco ejes de la comunicación para el desarrollo: empoderamiento, sensibilización, movilización social, articulación y participación social.

Basada en las conclusiones de la Estrategia de Yokohama (1994) y la estrategia, “Un mundo más seguro en el siglo XXI: reducción de los desastres y de los riesgos” (1999), la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) definió su visión:

*“Habilitar a las sociedades para resistir ante los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales, con el propósito de reducir las pérdidas ambientales, humanas, económicas y sociales”<sup>287</sup>.*

Aunque en el texto, todavía se menciona el trabajo en pos de forjar y consolidar una “cultura de la prevención”, el discurso va transformándose hacia una apuesta por la reducción de vulnerabilidades.

Es llamativo que de los cuatro objetivos marcados para cumplir su visión, tres están íntimamente vinculados con las labores de la comunicación, el conocimiento y la educación.

Los objetivos propuestos fueron<sup>288</sup>:

- Incrementar la concienciación pública.
- Alcanzar compromisos con las autoridades públicas.
- Estimular la formación de sociedades interdisciplinarias e intersectoriales y ampliar la creación de redes sobre reducción de los riesgos a todo nivel.
- Mejorar el fomento del conocimiento científico relacionado con las causas de los desastres y los efectos de los peligros naturales, y de los desastres ambientales y tecnológicos que ocurren en las sociedades.

El primer objetivo de la EIRD para lograr su visión era:

*“Incrementar la conciencia pública sobre los riesgos que los peligros naturales y los desastres tecnológicos y ambientales representan para las sociedades y las economías. Se incluye, asimismo, la concienciación sobre las soluciones existentes para reducir la vulnerabilidad frente a esos peligros, con el propósito de edificar una comunidad global dedicada a transformar la prevención de los peligros y los desastres en un valor público”.*

Este objetivo, reclama emplear flujos informacionales horizontales que permitan el intercambio de experiencias y enfoques entre las comunidades, países y regiones. Para la consecución de este primer objetivo la EIRD se proponía<sup>289</sup>:

- Desarrollar programas sostenidos de información pública

---

<sup>287</sup> Marco de acción EIRD, 2001b. <http://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm> En línea: 28/3/2015

<sup>288</sup> La Asamblea General le encomendó a la EIRD, añadir lo siguiente:

- Continuar con la cooperación internacional para reducir los impactos del fenómeno de El Niño y otras variaciones climáticas.
- Fortalecer las capacidades para reducir los desastres a través de sistemas de alerta temprana.

<sup>289</sup> <http://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm> En línea: 28/3/2015

- *La inclusión de la prevención de los desastres en los programas y planes educativos a todo nivel, incluyendo el escolar.*
- *La institucionalización de actividades de capacitación sobre el peligro y su impacto, el manejo del riesgo y las prácticas de prevención de desastres, dirigidas a grupos de todas las edades.*

El tercer objetivo del marco de la EIRD de 2001 se refiere a la creación de sociedades y redes multidiciplinarias e intersectoriales, a través de la participación pública en todas las etapas de la puesta en funcionamiento de la EIRD. Y el cuarto, hace referencia a promover el conocimiento científico sobre las causas y los efectos de los desastres.

En base a lo expuesto anteriormente, se concluye que tras la experiencia de la DIRDN, había un absoluto convencimiento teórico a nivel internacional del rol que jugaban los procesos de comunicación social para forjar una “cultura de prevención”, necesaria para la reducción de desastres. Sin embargo, la ejecución de sus programas por naciones, agencias de desarrollo y ONGs no le ha hecho justicia (ver Tabla 9, Anexo 4). Siguiendo el recorrido histórica de la comunicación a través de las iniciativas de respuesta a la RRD, el Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, fruto de la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo en 2002, supuso un gran avance en el compromiso con la reducción de desastres y el desarrollo sostenible, si bien poco se refiere al potencial de la comunicación para promocionar ambos enfoques. Únicamente, en las cuestiones intersectoriales (Naciones Unidas: 2002: 111) se menciona la información y la comunicación. En esta sección, el debate giró en torno a tres esferas: a) información, educación y ciencia; b) modalidades de consumo y producción; y c) comercio, transferencia de tecnología y desarrollo. En cuanto a la *Información, Educación y Ciencia* se manifiesta el rol de la ciencia y la educación en la erradicación de la pobreza, la promoción del consumo y la producción sostenible, así como la necesidad de compartir la información para fomentar las capacidades de los países.

La comunicación/educación en el marco de iniciativas de respuesta a desastres siempre ha gozado de mayor prestigio y protagonismo que en otras que abordan la problemática ambiental, como el desarrollo sostenible o el CC. Evidencia esta afirmación el papel destacado que supuso la comunicación/educación en el Marco de acción para orientar y monitorear la reducción del riesgo de desastres que elaboró en 2003, la Secretaría de la EIRD, conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y que supone un paso más al marco base de 2005.

De las cinco áreas temáticas del nuevo Marco, dos de ellas abordan el binomio comunicación/educación: la tercera y la quinta. Si bien baja jerárquicamente unos eslabones con respecto al marco de 2001. Tras las áreas temáticas referidas a las políticas y otros asuntos técnicos, la tercera área temática se dedica a la Gestión del conocimiento (ver Tabla 17, Anexo 8), reconociendo el rol de la comunicación, educación e investigación para el perfeccionamiento y gestión del conocimiento sobre los riesgos de los desastres y su reducción.

*“La inclusión de la reducción de los desastres con un enfoque de género a todos los ámbitos de educación, la efectiva conciencia pública y las campañas de información, el compromiso de los medios de comunicación en la militancia y la difusión informativa, la disponibilidad de capacitación para las comunidades en riesgo y el personal profesional, además de la investigación orientada a grupos específicos son ingredientes de apoyo para el conocimiento de base para una reducción efectiva de los desastres”<sup>290</sup>*

La quinta y última área temática se vincula con la preparación para los desastres, planificación de contingencias y gestión de emergencias. Junto a los planes y los sistemas de comunicación y coordinación, ensalza la necesidad del ensayo y práctica de los planes, mediante la capacitación comunitaria e institucional.

Reforzando el convencimiento de la labor comunicativa en la reducción del riesgo, la EIRD publicó en 2004 un documento base en la reducción del riesgo, titulado *Vivir con riesgo: Informe Mundial sobre iniciativas para la reducción de los desastres* (EIRD/OUN, 2004). El informe de 429 páginas, está dividido en 6 capítulos. El extenso capítulo 4 (de 113 páginas) está íntegramente dedicado al Conocimiento y la Información. El capítulo está a su vez estructurado, en cinco áreas: Gestión de la Información y Difusión de las experiencias; formación de redes y asociaciones; la educación y la capacitación; la investigación; y por último, la concienciación pública.

No hay duda que existe un convencimiento teórico a nivel institucional del ineludible rol que juega la comunicación y la educación en la reducción del riesgo de desastres, sin embargo este consenso no va acompañado de una coherente implementación de prácticas comunicativas que favorezcan la creación de esferas de participación democrática.

#### *6.1.4 2005 – 2015: El aumento de la resiliencia*

El principal instrumento creado para combatir la RRD, el Marco de Acción de Hyogo (MAH) (2005), apuesta firmemente por la inclusión de los procesos comunicativos como parte integral de la estrategia para reducir desastres. Guiado por los principios rectores del Marco de Acción elaborado en 2003 entre EIRD y el PNUD (EIRD/ONU, 2004), el MAH establece cinco prioridades base para reducir el riesgo de desastre. De estas cinco prioridades, la tercera y la quinta se vinculan directamente con el binomio que atañe la presente investigación, comunicación – educación.

La prioridad tercera del MAH se define por:

*“Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel”<sup>291</sup>.*

Y se explica diciendo:

---

<sup>290</sup> EIRD/ONU, 2004: 439

<sup>291</sup> EIRD/ONU, 2005: 9-10

*“los desastres pueden reducirse considerablemente si la población está bien informada y motivada para asumir una cultura de prevención y de resiliencia ante los desastres, lo que a su vez impone la necesidad de reunir, compilar y divulgar los conocimientos e información pertinentes sobre las amenazas, los factores de vulnerabilidad y la capacidad”<sup>292</sup>*

La Prioridad Tercera del MAH establece una serie de actividades detalladas (ver anexo 7, Tabla 14) que cada Estado debe asumir y responsabilizarse en su implementación. Estas actividades abarcan desde la gestión del conocimiento, la creación de redes, la investigación, la difusión de conocimiento, la participación, la educación en todos los niveles y la concienciación ciudadana.

La prioridad quinta del MAH alude a la importancia de:

*“Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz”.*

Y acto seguido se afirma que:

*“Cuando se produce un desastre, es posible reducir considerablemente su impacto y las pérdidas que causa si las autoridades, las personas y las comunidades de las zonas expuestas a las amenazas están bien preparadas y dispuestas a intervenir y disponen de los conocimientos y las capacidades para la gestión eficaz de las situaciones de desastre”.*

Para ver las actividades esenciales que propone el MAH para dar respuesta a la prioridad quinta ver Tabla 15, en Anexo 7.

El MAH sigue apostando por la comunicación como una de las estrategias prioritarias de actuación aunque los conceptos evolucionan. Se observa que el término de prevención tiende al desuso (aunque todavía la justificación del MAH todavía menciona la cultura de la prevención), por el contrario, se mantienen los conceptos relacionados con la idea de creación y consolidación de una cultura de seguridad y cobra cada vez mayor protagonismo la noción de resiliencia<sup>293</sup> que pasa a definir la estrategia de la MAH en su subtítulo. Es significativo que un mes más tarde de la celebración de la II Conferencia Mundial sobre Reducción del Riesgo en Hyogo, Japón, por el que se definió en MAH, entrara en vigor el “Protocolo de Kioto”, gracias a la firma de Rusia y que viene a reforzar el contexto ambiental que debe abordar la RRD.

Sin embargo, tal vez, debido a la antigüedad del documento<sup>294</sup>, tampoco se estimó la posibilidad de utilizar la Comunicación/Información Pública como instrumento para conseguir el objetivo último de la ya referida CMNUCC (1992) afirma Ibáñez (2014: 129) pues, lo único que se trataba al respecto era lo escrito en su punto 10.e, cuyo tenor es el siguiente:

*“Cooperarán en el plano internacional, recurriendo, según proceda, a órganos existentes, en la elaboración y la ejecución de programas de educación y capacitación que prevean el fomento de la creación de capacidad nacional, en particular capacidad humana e institucional, y el intercambio o la adscripción de personal encargado de formar especialistas en esta esfera, en particular para los países en desarrollo, y promoverán tales actividades, y facilitarán en el plano nacional el conocimiento público de la información sobre el*

---

<sup>292</sup>*Ibíd.*

<sup>293</sup> Para recordar conceptos, *vid.* Capítulo 1, apartado 1.1.4.3.

<sup>294</sup> Ya se mencionó que se firmó en 1997 pero que hasta que no lo firmó Rusia no entraría en vigor.

*cambio climático y el acceso del público a ésta...*<sup>295</sup>

Ese intenso año 2005 en el plano internacional –con el MAH y la entrada en vigor del “Protocolo de Kioto”–, también supuso un hito en la RRD en Cuba con la aprobación de la *Directiva n° 1 para la planificación, organización y preparación del país para situaciones de desastres*, puesta en vigor el 20 de junio de 2005 (vid. Capítulo 5, apartado 5.3.2). En materia de comunicación y educación la Directiva n°1 de 2005 dedica un apartado exclusivo a la preparación y otro a la información (ver Anexo 6, Tabla 13).

En el epígrafe *Preparación del personal en la reducción de desastres*, la Directiva establece que:

*“La preparación del personal (diferentes categorías de población) [...] requiere de una sistemática, generalizada y diferenciada educación, capacitación, instrucción y superación, que contribuya al logro de una cultura en reducción de desastres”*<sup>296</sup>.

Y ordena por imperativo legal, la realización del “ejercicio popular” de las acciones para casos de desastres “Meteoro”, con carácter anual y dos días de duración.

El siguiente apartado se denomina, *La información y divulgación de las medidas de defensa civil en la reducción de desastres*. En relación a los procesos informativos en el modelo de reducción de desastres en Cuba se afirma que:

*“La preparación de la población [...] requiere del apoyo de un trabajo político-ideológico, socio-psicológico y didáctico-instructivo a través de una información y divulgación eficaz y sistemática que contribuya al logro de una cultura en reducción de desastres”*<sup>297</sup>.

En el texto legal, se defiende concebir una estrategia de comunicación fundamentada científicamente que garantice la sistematicidad y cuya prioridad sea:

*“Organizar el trabajo de información y divulgación mediante la propaganda oral, directa, hombre a hombre, la cual puede ser empleada eficientemente en cualquier situación y circunstancia”*.<sup>298</sup>

Se establece por ley el contenido básico que debe aparecer en dicha estrategia comunicativa:

*“La política, lineamientos, objetivos y contenido más general para la información y divulgación de las medidas de Defensa Civil para situaciones de desastres, la metodología para la elaboración de las campañas de divulgación y sus aseguramientos y la participación de los diversos sectores de la sociedad”*<sup>299</sup>

El apartado incluye además la obligación de dotar de los medios técnicos y logísticos necesarios que aseguren la implementación de la estrategia comunicativa.

Se observa cierta contradicción terminológica al hablar de información y divulgación en el título referido a la comunicación pero se promueve, sin embargo, la transmisión de contenidos de manera directa, “boca a

<sup>295</sup> Ibáñez, 2014: 129

<sup>296</sup> Directiva n°1, 2005: 37

<sup>297</sup> *Ibíd.*

<sup>298</sup> *Ibíd.*

<sup>299</sup> *Ibíd.*: 38

boca”, favoreciendo al menos de manera indirecta a la creación de una cultura en reducción de desastres (de acuerdo a la terminología empleada en la propia Directiva). Esta preocupación supone insertar y que fluya la temática de reducción y prevención de desastres en la agenda temática de las comunidades y población y que se convierta en una cuestión cotidiana, permeabilizando en la cultura de las comunidades. Si bien las medidas preventivas contempladas en la Directiva contra ciclones y otros eventos hidrometeorológicos extremos adquieren principalmente una connotación técnica, en el Anexo 4, punto 7 de las Medidas Preventivas Para Ciclones Tropicales y Otros Eventos Hidrometeorológicos Extremos, se mencionan las actividades apoyen la “reducción de vulnerabilidad estructural, no estructural y funcional”. Esta dimensión legislativa incluye la vulnerabilidad subjetiva<sup>300</sup> que tiene que ver con la conciencia de riesgo, la educación, la divulgación, la organización, la dirección y otras categorías similares.

La creación ese mismo 2005 en Cuba de los Centros de Gestión de Reducción de Riesgo (CGRR), significaron un paso decisivo en la reducción de las vulnerabilidades y en el fomento de una cultura de prevención de desastres y paralelamente en la preparación de la sociedad para enfrentar los peligros que puedan afectar a la población, los recursos económicos y la infraestructura del territorio, según Almaguer (2008: 44). No obstante, el análisis de las funciones actualmente definidas para los CGRR (*vid.* Capítulo 5, apartado 5.3), no incorporan los estudios de percepción de los peligros y de los riesgos en los diferentes actores locales, ni la evaluación y monitoreo de los mismos para crear estrategias comunicativas coherentes, no incluyen además, ninguna herramienta de comunicación como actividad sistemática a desarrollar por los diferentes medios de difusión de que dispone el territorio y es aún considerada en términos de “información puntual” y “divulgación de medidas de reducción de desastres”, según los estudios de Almaguer (*Ibid.*).

En definitiva, el periodo de 2005 – 2015 no supuso grandes variaciones en los discursos de RRD a nivel internacional en comparación con la época anterior. La comunicación es un conglomerado de acciones que incluye acciones tan variadas como la gestión de la comunicación e información, educación y capacitación, investigación, gestión del conocimiento, difusión, sensibilización. Los grandes rótulos institucionales dan fe de la importancia de la comunicación como una herramienta clave en la reducción de desastres que coadyuva a reducir vulnerabilidades y aumentar la resiliencia. No obstante, cuando se analiza en profundidad estos grandes titulares y contenidos ocultos en las políticas y estrategias de comunicación y desastres se sigue vislumbrando un marcado acento conductista y difusionista, como es el caso de la Directiva N°1 de 2005.

A continuación se identifican, describen y valoran los principales sujetos protagónicos en los procesos de mediación de la Directiva n°1 de 2005 y el Programa de Comunicación Social para Desastres (PCSD) elaborado en 2005, a través de las tres estrategias comunicativas para desastres de origen

---

<sup>300</sup> Siguiendo la terminología de Castellanos (2009: 99)

hidrometeorológico extremo: la primera, para la creación de una cultura para la reducción de desastres en tiempos normales; para la respuesta y la recuperación ante ciclones tropicales; para la respuesta y recuperación ante inundaciones por lluvias y penetraciones del mar.

## **6.2 En la Cuba socialista y centralizada, la totalidad de los sujetos sociales intervienen en el proceso de reducción del riesgo**

En modelo de RRD en Cuba representa, como se ha dicho anteriormente, un caso único y excepcional en la gestión del riesgo en El Caribe, tanto por la gestión de desastre con base comunitaria –enfocada en el fortalecimiento de capacidades–, como por la sólida coordinación de actores sociales y un correcto ejercicio de gobierno en reducción de riesgo que produce factores intangibles como el capital social<sup>301</sup>, todo lo cual ha suscitado la conformación de una respuesta ágil, oportuna y eficiente, en términos políticos y comunitarios. Esta demanda deviene de sujetos bien preparados y concienciados que cumplen funciones de mediadores todos ellos. En el modelo estudiado, todos los cubanos son agentes mediadores de diferente naturaleza, importantes todos, en la respuesta a los desastres naturales.

La conceptualización y la planeación de estrategias comunicativas para la reducción de riesgos de desastres ha estado “siempre organizada de manera coherente, científica y vinculada con el Estado Mayor de la Defensa Civil (EMNDC), además de los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE), los Ministerios de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) y de Salud Pública (MINSAP), así como los aparatos divulgativos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y el Ministerio de Interior (MININT)<sup>302</sup>”, (DCN, 2006: 4). La redacción del PCSD la corresponde a la Editora Política, bajo las indicaciones de la Defensa Civil Nacional, y la colaboración los organismos citados anteriormente y otras organizaciones que trabajan estrechamente con la DC cubana, como la Cruz Roja Cubana, según Inola Díaz, autora del PCSD.

Con propósitos ilustrativos sobre su importancia, misión, acciones y transcendencia en la respuesta, se han agrupado en cinco apartados: agentes decisores de políticas y estrategias, aliados estratégicos, mediadores comunitarios, la comunidad general y los actores encargados de monitorear y proteger los derechos humanos en Cuba. Para cada actor, se hace una breve descripción de la organización o institución, se identifica su ubicación en el modelo de reducción del riesgo, así como las metas en relación al mismo. Se

---

<sup>301</sup> Estos factores intangibles abarcan desde la cooperación entre las entidades provinciales y municipales hasta el desarrollo de la solidaridad y la cohesión comunitaria.

<sup>302</sup> Centralizados en el Instituto Cubano de Radio y Televisión



hace además especial énfasis en cada actor, en el papel que juegan como mediadores en el modelo de RRD, las relaciones establecidas y sus principales influencias y logros.

### *6.2.1 Los agentes decisores de políticas y estrategias*

Esta categoría que se describe a continuación está compuesta por el Estado Mayor de la Defensa Civil, en su doble calidad de Defensa Civil Nacional (DCN o DC) y lo que pudiéramos denominar Defensa Civil Local, referida a la intervención directa de la DC en los municipios y los consejos municipales, es decir, en las comunidades.

#### *La Defensa Civil Nacional y empleo de los dirigentes de gobierno local*

Ya se ha dicho anteriormente que el Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil es la institución rectora de la reducción de riesgo de desastres en Cuba y que cuenta con altos niveles de coordinación y vínculo con otras organizaciones y la sociedad. La Defensa Civil Nacional (DCN o DC) tiene carácter de sistema (de medidas y procedimientos) pero incorpora también un concepto de organización que involucra a toda la sociedad, es una combinación de estructura nacional y organización de base.

Desde el nivel nacional, se elaboran las Indicaciones Metodológicas y de Organización<sup>303</sup> que son orientaciones para la preparación de los diversos aseguramientos que establecen la cantidad de horas y los temas de la preparación de la población y de los directivos de organismos, entidades e instituciones sociales. Sin bien, es especialmente significativo el empleo de los gobiernos locales para reducir vulnerabilidades y aumentar la resiliencia de las comunidades, ya que es a este nivel donde la autoridad tiene más capacidad para influir y actuar sobre las decisiones que afectan a sus habitantes, cuenta el vicepresidente de la DC, Miguel Leyva.

El sistema organizativo cubano de RRD fue posible gracias al surgimiento de los *consejos populares*<sup>304</sup> a principios de la década de los noventa, como una nueva y más ágil forma de gobernar, lo que favoreció la creación de un sistema de trabajo que permite lograr lineamientos de desarrollo sustentable y recomendaciones con interacción ciudadana; todo lo cual facilita el desempeño de acciones de prevención, de comportamientos y de actuaciones posteriores a un desastre.

---

<sup>303</sup> Las alusiones referidas a una planificación local en comunicación para desastres son a partir de los comentarios de algunos informantes entrevistados.

<sup>304</sup> Eslabón de gobierno que actúa entre el delegado de circunscripción y la Asamblea Municipal para fiscalizar, controlar y promover la participación de la población en las actividades que se desarrollan en él. Está constituido por los delegados de circunscripción, representantes de las organizaciones políticas y de masas y las principales actividades que atañen a la población como educación, cultura, salud, entre otros.

El Consejo Popular constituye un elemento fundamental para la realización del trabajo comunitario en el territorio. Lo esencial de esta unidad quedó expresado en la Ley 91 de los Consejos Populares, cuando en su artículo 36 dice:

*“el Consejo Popular promueve la participación masiva de los residentes de la demarcación en la búsqueda de la unidad, el consenso, la identidad y el sentido de pertenencia de los ciudadanos por la comunidad, el territorio y el país”.*

En la práctica, el jefe de la DCN de cada provincia o municipio está muy familiarizado con la labor de gobierno en su zona, lo que implica que los grupos locales reciben órdenes de alguien a quien conocen. En caso de emergencia, todos los directores de centros de trabajo, hospitales, escuelas o empresas asumen sus responsabilidades como jefes de la Defensa Civil en coordinación con el jefe de la Defensa Civil en su zona. Lo más significativo del modelo cubano, es que en este país las estructuras que gobiernan la vida diaria (el jefe de una fábrica, el director de los colegios o los jefes de las tour operadoras, por ejemplo) son las que se emplean para poner en práctica las medidas de la Defensa Civil. Este empleo de líderes locales permite aprovechar los conocimientos, fortalece la cohesión social y potencia la participación y movilización comunitaria, según comenta la vicedirectora del CLAMED, la Dra. María Cristina Reyes. Ilustrativo de la importancia del rol que juegan los gobiernos locales es la creación en las sedes de los gobiernos municipales de los *Centros de Gestión de la Reducción de Riesgo de Desastres* (CGRRD), los cuales tienen como función fundamental la gestión de la información que coadyuvan en la toma de decisión en los procesos de desarrollo y de reducción de riesgo de desastres en los municipios.

### 6.2.2 Los aliados estratégicos

La Defensa Civil Cubana para la promoción y fomento de la concienciación y la educación de contenidos de reducción del riesgo de desastres, se apoya del trabajo de instituciones como los Ministerios de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) y su Centro de Información, Gestión y Educación Ambiental (CIGEA), el Ministerio de Salud Pública (MINSAP) a través de su Centro Latinoamericano de Medicina de Desastres (CLAMED) y el Instituto Cubano de Radio y Televisión (ICRT), mencionados en el PCSD. El orden no pretende seguir un criterio de relevancia jerárquica en la comunicación, información y educación ciudadana para la reducción de desastres por el nivel de dificultad y subjetividad que supone establecer los criterios de jerarquización. Todos los organismos aquí presentados, tienen una relevancia fundamental desde diversas ópticas en el arduo trabajo que supone la reducción de vulnerabilidades subjetivas.

### Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio ambiente (CITMA)

El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente es el organismo encargado:

*“De dirigir, ejecutar y controlar la política del Estado y del Gobierno en la actividad científica y tecnológica, la política ambiental y de uso pacífico de la energía nuclear, propiciando su integración coherente para contribuir al desarrollo sostenible del país”<sup>305</sup>.*

El artículo n° 81 del Medio Ambiente (Cuba, 1987), en su artículo N° 13, dispone que los organismos de la Administración Central el Estado deben, entre otras obligaciones en materia ambiental, elaborar, participar y ejecutar, conforme establezca el EMNDC, los planes para la prevención y enfrentamiento de desastres naturales u otro tipo de catástrofes que dañen el medio ambiente.

Por ley, el CITMA está obligado a realizar actividades de educación ambiental (Capítulo 7, artículos 46 al 56), prevención, concienciación, capacitación ciudadana y difusión, entre otras, de las cuestiones ambientales, de desarrollo sostenible y reducción de riesgos.

El Centro de Información, Gestión y Educación Ambiental (CIGEA) perteneciente al CITMA:

*“Dirige, controla y promueve la gestión ambiental orientada al uso racional de los recursos naturales, la protección y conservación de los ecosistemas y la disminución de la contaminación, en función de proteger el medio ambiente, contribuyendo al desarrollo económico y social de forma sostenible. Garantiza la educación ambiental, la divulgación, el manejo de datos e informaciones sobre el medio ambiente y la información ambiental especializada, en el marco de la Estrategia Ambiental Nacional y la Estrategia Nacional de Educación Ambiental”<sup>306</sup>.*

Tiene un papel especialmente relevante en el trabajo con escuelas e instituciones ambientales para concienciar sobre la temática ambiental.

### Instituto Cubano de Radio y Televisión, ICRT

El Instituto Cubano de Radio y Televisión o ICRT, fundado en 1962, es un organismo perteneciente al Estado cubano, de carácter público que gestiona las emisoras de radio y televisión. Actualmente es miembro de la Organización de Televisión Iberoamericana y miembro asociado de la Unión Europea de Radiodifusión.

Uno de los principales objetivos de los grandes medios de comunicación masiva en Cuba es educar a la población<sup>307</sup> y elevar su nivel de cultura, mediante la difusión de diversos cursos que se transmiten por la televisión y radio nacional. En el ámbito de la reducción de desastres, los medios de comunicación forman

---

<sup>305</sup> <http://www.medioambiente.cu/organigrama.asp#top>, en línea: 20/3/2015

<sup>306</sup> <http://www.medioambiente.cu/organigrama.asp#top>, en línea: 20/3/2015

<sup>307</sup> Cuba tiene cuatro canales de televisión, dos de ellos dedicados exclusivamente a fines educativos (Canal Educativo 1 y 2).

parte de los Sistemas de Alerta Temprano<sup>308</sup> (SAT) que son elementos de gran efectividad en la estrategia nacional de reducción de riesgos de desastres.

Si bien se reconoce el rol fundamental que desempeñan los medios de comunicación durante la respuesta y en la recuperación de un peligro<sup>309</sup>, fuera de la temporada ciclónica, como se verá en el capítulo siguiente, la labor de prevención de riesgos de desastres, educación y fomento de una cultura de seguridad casi desaparece. Por este motivo, el análisis exhaustivo de la televisión y/o radio como socializador de las estrategias comunicativas de RRD que al margen de los objetivos de esta tesis.

El único programa identificado que haya editado y difundido la televisión cubana para educar a la población en la temática, es el llamado “Ciclones Tropicales”, impartido por investigadores y especialistas de del INSMET y del Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil (Oxfam, 2008:32). Otro relativo a la temática es el de “Cambio Climático: un reto global” que pretendía difundir algunas medidas de adaptación y mitigación del cambio climático. La creación de telecentros y emisoras de radio municipales, así como la instalación de receptores de satélites de televisión, en comunidades poco accesibles, permite difundir estos programas educativos e información a la población local.

Cada estrategia contemplada en el Programa de Comunicación Social para la Reducción de Desastres (PCSD) para cada peligro identificado en el país, se dan indicaciones de cuál debe ser el lenguaje a seguir, facilitando la labor de los medios en la preparación y formación de la población.

#### *Centro Latinoamericano de Medicina de Desastres (CLAMED)<sup>310</sup>*

El Centro Latinoamericano de Medicina del Desastre "Dr. Abelardo Ramírez Márquez" (CLAMED) es una institución subordinada al Ministerio de Salud Pública (MINSAP), que fue creada con el objetivo de perfeccionar la intervención eficiente y oportuna para prevenir y mitigar los efectos de los desastres sobre la salud y calidad de vida de la población cubana y sobre la economía nacional.

Como parte del desarrollo y proyección internacional del Sistema Nacional de Salud, el CLAMED es designado para el ámbito nacional y para el área de América Latina y el Caribe.

La misión del CLAMED es:

*“Ser la institución del Sistema Nacional de Salud que integra la experiencia acumulada en Salud y Desastres,*

<sup>308</sup> Integrados por cuatro componentes básicos: Instituciones científicas con capacidad para prestar servicios de vigilancia, monitoreo y análisis de variables naturales y tecnológicos –como es el INSMET–; los centros de Dirección de los Consejos de Defensa para casos de desastres; los medios de infocomunicación y comunicación masiva; y ciertas organizaciones de masas (Oxfam, 2008: 26)

<sup>309</sup> Ante la amenaza inminente de un peligro, los medios de comunicación desempeñan un papel protagónico al informar sistemáticamente a la población sobre el estado del peligro. En el caso de ciclones, juegan un rol de suma importancia durante las Fases de emergencia I y II, llamadas de información (72 horas antes del paso del huracán) y alerta (48 horas antes). Los medios de comunicación son también ampliamente utilizados por las autoridades del país para informar sobre el impacto y los procesos de recuperación en las zonas afectadas por los peligros naturales.

<sup>310</sup> Información tomada de su sitio web, <http://www.sld.cu/sitios/desastres>, en línea: 7/1/2015

*desarrolla estudios para el mejoramiento continuo de la atención médica, la vigilancia, la prevención y control epidemiológico, fomenta el conocimiento de peligros, vulnerabilidades, riesgos y las medidas de reducción de desastres, perfecciona la gestión de información, la documentación de la experiencia cubana y promueve una cultura general dirigido a proteger la salud y calidad de vida de la población, de las instituciones y de la economía nacional con el fortalecimiento de capacidades de prevención y mitigación, el aprovechamiento racional de los recursos, la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, los proyectos de cooperación, la educación y la capacitación, propiciando ingresos financieros en un enfoque multidisciplinario, intersectorial y de participación social, que se extiende al ámbito internacional bajo el más estricto cumplimiento de la legislación vigente”.*

La visión que el Centro expresa en su portal es:

*“La institución del MINSAP que integra la experiencia y el cuerpo de conocimientos en Salud y Desastres con excelencia en sus productos y servicios de alta cobertura, calidad y eficiencia y elevada satisfacción de los usuarios, que influye positivamente en el estado de salud y calidad de vida de la población, en la seguridad de las instituciones de salud ante los desastres y en la sostenibilidad y eficiencia del sistema de salud, que establece mecanismos permanentes de colaboración con otras entidades por lo cual alcanza la categoría de Centro de Referencia Nacional y para América Latina y el Caribe, colaborador del Programa de Desastres de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y miembro pleno de la Asociación Mundial de Medicina de Desastres”*

Especialmente significativo para los propósitos de esta investigación es la doble faceta del CLAMED de centro de documentación y formación, incorporada como una de sus actividades permanentes a partir del año 2002. Como centro gestor del conocimiento, el CLAMED cuenta con un centro de documentación y servicios de información en apoyo a la formación de las comunidades más vulnerables ante situaciones de desastres, coordinado por Yraida Rodríguez<sup>311</sup>. El CLAMED desarrolla además una labor esencial formando y capacitando a diversos actores sociales entre los que se incluye la comunidad, motivando y fomentando su participación en diversas actividades de reducción de desastres.

El CLAMED realiza talleres, seminarios y simulacros en comunidades y escuelas que abarcan cada uno de los riesgos de desastre. Juega un papel protagónico en la preparación de la población cubana ante situaciones de desastres, contribuyendo a mejorar su resiliencia.

### Cruz Roja Cubana

La Cruz Roja Cubana es una institución de carácter humanitario, cuya misión es proteger a las personas y aliviar el sufrimiento de éstas, como secuelas de un desastre natural o provocado.

La Cruz Roja Cubana surge en 1909 fundada por el médico cubano Diego Tamayo y Figueredo. Fue reconocida por el Estado Cubano como una Sociedad de Socorro auxiliar de los poderes públicos. En septiembre de ese año fue reconocida por el Comité Internacional de la Cruz Roja, y en julio de 1919 por la Liga de Sociedades Nacionales, hoy Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

---

<sup>311</sup> Entrevistada para la presente tesis (véase anexo 9, entrevistas a informantes claves vinculados con la comunicación y los desastres)

La Cruz Roja se define como una:

*“sociedad de socorro independiente, auxiliar de los poderes públicos al servicio de la comunidad, de carácter humanitario que funciona en más de 179 estados en el mundo ejerciendo actividades diversas. Cada sociedad nacional tiene carácter propio, ajustándose a las leyes de cada país, pero tienen el mismo ideal y la misma voluntad de servir a la comunidad a partir del trabajo de los voluntarios y de la solidaridad humana” (René Navarro: 2009, 23).*

Su misión es “trabajar como auxiliar de los poderes públicos en la ayuda y bienestar de la comunidad”, inspirándose en los principios<sup>312</sup> de Humanidad, Neutralidad, Independencia, carácter Voluntario, Unidad y Universalidad.

Las áreas fundamentales de trabajo de la Cruz Roja Cubana, en coherencia con el Movimiento Internacional son (Fraginal, 2003: 8)

La promoción de sus principios fundamentales:

1. Preparación para Desastres
2. Intervención en Desastres
3. Programas de Asistencia y Salud

La inserción del trabajo de la Cruz Roja en el Sistema de la Defensa Civil, incluye la colaboración en los planes de reducción de desastres en los diversos niveles, a partir de los estudios de riesgos de los territorios. El grupo de trabajo denominado Frente de Operaciones y Socorro tiene como objetivo principal la organización de los miembros de la Cruz Roja, integrados con el resto de los órganos que participan en la respuesta ante las diferentes situaciones de desastres. Este Movimiento es además muy activo en la preparación de las diferentes categorías sociales ante situaciones de desastre.

La intensa labor educativa y su rol fundamental en la formación y concienciación de la Cruz Roja fue identificada por el conjunto de los asistentes a la entrevista grupal. Los presidentes de CDR de la zona estudiada reconocen el rol institucional que posee la organización como agente educativo en la prevención de desastres y valoran muy positivamente los materiales editados por la organización. La metodología aplicada por la organización en la preparación de la comunidad se estudiará con más detenimiento en el apartado siguiente. Algunos presidentes de CDR confirmaron que los carteles de la Cruz Roja se habían distribuido por la zona un tiempo atrás y agradecieron su difusión pues consideran imprescindibles la edición y distribución de materiales comunicativos que lleguen a los hogares como complemento a las indicaciones que se les orienta a los vecinos.

La *Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC)*<sup>313</sup> con sede en Ginebra, comparte la visión y la misión de las Sociedades Nacionales, así como los principios. El papel

---

<sup>312</sup> [http://www.ecured.cu/index.php/Cruz\\_Roja\\_Cubana](http://www.ecured.cu/index.php/Cruz_Roja_Cubana), en línea 14/1/2015

<sup>313</sup> Sistematización a partir de la información recogida en <http://www.ifrc.org/esm> En línea: 18/2/2015

de la Secretaría de Ginebra en relación a la Cruz Roja Cubana es coordinar y movilizar la asistencia de socorro para emergencias, promover la cooperación entre Sociedades Nacionales y representar a estas Sociedades Nacionales en el campo internacional.

### *6.2.3 Los mediadores comunitarios*

Estos actores sociales son un tipo particular de aliados estratégicos que cumplen una misión importante en el trabajo local como diseminadores y socializadores de las políticas y estrategias nacionales, ya que trabajan directamente con la comunidad y son además miembros de la comunidad, por ello, la diferenciación categórica.

En la sociedad cubana es destacable el elevado grado de movilización y organización social, siempre guiado por líderes sociales<sup>314</sup>. Estos actores juegan en la sociedad cubana un papel esencial en el desarrollo de las políticas cubanas de RRD y en general, en la vida de las comunidades. En Cuba se diferencia dos tipos de líderes comunitarios: los formales<sup>315</sup> asignados de forma oficial en las comunidades, a ellos les competen formalmente las tareas de mediación; y los llamados líderes informales, es decir, actores que por su carisma, profesión, inteligencia o implicación en el barrio se convierten en verdaderas guías comunitarios.

A lo largo del epígrafe se presenta el papel de ambos tipos de líderes comunitarios como mediadores de políticas y estrategias de prevención de desastres. Se empieza exponiendo los líderes formales agrupados en las principales organizaciones de masas y comunitarias con mayor presencia en la zona objeto de estudio, dígase del Comité de Defensa de la Revolución (CDR), La Federación de Mujeres Cubanas (FMC), Talleres de Transformación Integral del Barrio (TTIB), trabajadores sociales y los médicos de familia; y se cierra el apartado describiendo a esos otros líderes comunitarios, denominados líderes informales.

#### *Comité de Defensa de la Revolución (CDR)*<sup>316</sup>

Los CDR son comités de vecinos<sup>317</sup> fundados el 28 de septiembre de 1960, en La Habana, con el papel de desempeñar tareas de vigilancia colectiva frente a la injerencia externa y los actos de desestabilización del sistema político cubano. Su estructura es centralizada; cada manzana tiene su propio CDR, y los presidentes de los CDR de cada manzana conforman el CDR del barrio, el de la provincia y el nacional. En la actualidad, esa colectividad, reúne en sus 133. 000 núcleos a casi ocho millones de ciudadanos cubanos mayores de 14

---

<sup>314</sup> El líder social está siempre presente cuando se conforma un grupo (o en una comunidad), tiene un estatus de prestigio y es el que más influencia produce; es el cooperador por excelencia, el más empático, trabaja en equipo y sabe mediar en los conflictos (Oxfam América, 2004: 30).

<sup>315</sup> Representantes de gobiernos locales, personal sanitario, trabajadores sociales, entre otros.

<sup>316</sup> [http://www.ecured.cu/index.php/Comit%C3%A9s\\_de\\_Defensa\\_de\\_la\\_Revoluci%C3%B3n](http://www.ecured.cu/index.php/Comit%C3%A9s_de_Defensa_de_la_Revoluci%C3%B3n), n línea: 20/3/2015

<sup>317</sup> Organizada por cuadras, zonas, municipios, provincias y nación

años de edad, sin distinguir sexo, raza o religión. Participan en tareas de salud, higiene, mantenimiento de edificios, limpieza de canales, activación de mecanismos para el ahorro de energético, patrullaje nocturno y de fomento de la participación ciudadana en distintos ámbitos. Igualmente, fomentan la donación de sangre para los hospitales, la lucha y vigilancia contra posibles infiltraciones de paquetes de drogas, la incorporación de los jóvenes al estudio y el trabajo, y la atención a familias con desventajas sociales o ancianos desamparados...

Los CDR constituyen una fuente esencial en las labores de prevención y respuesta en situaciones de emergencias, debido al conocimiento comunitario por ser parte integrante del mismo y gracias al ejercicio anual que realizan para actualizar los planes de desastres. Son actores capaces de movilizar a los vecinos de sus manzanas con gran rapidez ya que sus dirigentes conocen bien las vulnerabilidades y capacidades de cada barrio y cada sujeto.

#### La Federación de Mujeres Cubanas (FMC)<sup>318</sup>

La Federación de Mujeres Cubanas (FMC) fundada el 23 de agosto de 1960 es otra de las organizaciones de masas de la Cuba que lleva a cabo políticas y programas destinados a lograr el pleno ejercicio de la igualdad y emancipación de la mujer cubana en todos los ámbitos y niveles de la sociedad. Está estructurada sobre una base territorial, desde el nivel nacional, provincial y municipal, formada por secretariados profesionales y comités. Estas estructuras se relacionan con las bases mediante las organizaciones que de forma voluntaria actúan a nivel de las comunidades. En 2010, según el Informe al Pleno del Comité Nacional de la FMC, del 24 de julio de 2010, la organización agrupaba a más de cuatro millones de cubanas y estaba estructurada en 13. 539 bloques y 79.828 delegaciones en toda la Isla.

Una de sus principales tareas es la realización de campañas educativas para la salud –campañas masivas de vacunación, prevención contra el dengue, VIH/Sida-, planificación familiar, violencia de género, difusión de los derechos humanos.

En materia de reducción de desastres juegan un papel importante en el apoyo a familias monoparentales, donde la mujer tiene el peso familiar, realizan campañas sobre la importancia de la movilización en casos de emergencias y capacitan en tareas de prevención de riesgos.

#### Talleres de Transformación Integral del Barrio (TTIB)

En 1988 se constituyeron en Ciudad de La Habana pequeños equipos multidisciplinarios para trabajar en la transformación social y física de sus barrios, a través de un proceso educativo que lograra una amplia participación de los miembros de la comunidad como sujeto de los propios cambios que demandan,

---

<sup>318</sup> [http://www.ecured.cu/index.php/Federaci%C3%B3n\\_de\\_Mujeres\\_Cubanas](http://www.ecured.cu/index.php/Federaci%C3%B3n_de_Mujeres_Cubanas), En línea: 20/3/2015



actuando como catalizadores. Estos equipos, llamados Talleres de Transformación Integral del Barrio (TTIB), tienen un estilo de trabajo cooperativo con diversas instituciones y organizaciones de masas y tratan de lograr la armonía entre la jerarquía de las necesidades de la población y los objetivos institucionales y de organizaciones a escala nacional (Portal, 2003).

Hoy día, los TTIB tienen como misión lograr la integración institucional y ciudadanas, para la transformación de la comunidad. Esta tarea supone un gran esfuerzo para motivar a los integrantes de la comunidad, promover el diálogo, hacerlos partícipe de la totalidad del proceso que se lleva a cabo. Se consideran fuente imprescindible para proyectos de desarrollo local y tareas de prevención y reducción de riesgo.

Además se encargan de la limpieza de los barrios durante la temporada de ciclones y de la creación de mapas de riesgos con los públicos más vulnerables.

### *Médicos de familia*

La atención primaria de Salud es la estrategia priorizada en salud pública en Cuba (Del Pino, 2008:39). Es una estrategia que además de utilizar los servicios médicos clásicos, apoya y completa su labor con la promoción de salud y la prevención de enfermedades, es decir, en procesos educativos, participativos y comunicativos. Los médicos de familia y el personal sanitario son pues la base en el sistema de salud cubano.<sup>319</sup>

Imparten clases sobre reducción práctica de riesgos en lo relativo a temas de salud asociados con los desastres, como parte de un enfoque de salud pública de base orientado a la prevención.

### *Líderes informales*

Los líderes informales son vecinos de las comunidades que no han sido designados oficialmente para desempeñar tareas de reducción de riesgos de desastres pero que debido a su carácter, modo de actuar o posición, implicación en el barrio, entre otros factores poseen un rol excepcional como mediadores de políticas, planes y estrategias de RRD. Son dignos de confianza<sup>320</sup> y credibilidad y por ello, ejercen influencia, cara-cara, sobre otras personas de la comunidad, favoreciendo la participación, movilización y toma de conciencia de los receptores. Estos rasgos los convierten en aliados estratégicos de los líderes formales para sociabilizar las políticas de prevención de desastres.

---

<sup>319</sup> En cada comunidad, reside un médico de la familia, en un apartamento especialmente asignado para su uso en el piso superior del consultorio del barrio. Ellos ocupan la primera línea de atención de salud en la comunidad, además de la asistencia clásica, se encargan de las vacunaciones y las campañas de salud, y de la educación de la población sobre temas de salud (Oxfam América, 2004: 64)

<sup>320</sup> Normalmente son buenos comunicadores, que proyectan una buena imagen ante los demás y por ello, generan confianza. Aristóteles los definiría en su Retórica como buenos oradores.

#### 6.2.4 *La comunidad*

Si se clasificara los actores protagonistas en dos bloques, estos serían el EMNDC con sus diferentes estructuras, instituciones y niveles; y el otro gran actor protagónico en la reducción del riesgo de desastre en Cuba sería la comunidad. Gran parte de esta comunidad forma parte de las organizaciones mencionadas anteriormente. Ya se ha comentado que en la sociedad cubana es destacable el elevado grado de movilización y organización social, prácticamente el 100% de la población pertenece a alguna organización social. Durante el año, los vecinos de las comunidades se reúnen con el médico de familia, en el Comité de Defensa de la Revolución (CDR), la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) o con su representante en el gobierno local, a fin de expresar y debatir los problemas del vecindario. Además en estas reuniones, se brinda información y se organiza actividades barriales (Oxfam Amércia, 2004: 32). Dicha organización social, basada en la comunicación y el conocimiento, crea cohesión entre los diferentes grupos y actores en el barrio, lo que sirve para tejer y fortalecer una red de relaciones que dan pie al desarrollo de redes de conocimientos y familiaridad que potencian la cooperación en momentos de emergencia.

#### 6.2.5 *Los defensores de los derechos humanos*

La triada derechos humanos, comunicación y reducción de desastres supone una perspectiva bastante novedosa en el abordaje de la reducción del riesgo y prácticamente inexistente si se pretende además vincularla con la comunicación del riesgo. Ya se comentó en el capítulo anterior que Cuba no ha ratificado dos de los principales tratados internacionales de derechos humanos –el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales–, si bien, cuenta con dos instituciones nacionales creadas para proteger y promover los derechos humanos en el país.

A nivel gubernamental no se han identificado ningún actor que se encargue directamente de la defensa y protección de los derechos humanos. Del diálogo con varios expertos en el tema de desastres, se entrevisté la complejidad y poca transparencia o relevancia que existe en el país con respecto la protección de los derechos humanos. Ninguno de los entrevistados supo citar con certeza ninguna institución cubana encargada de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos. Se mencionaron como posibles instituciones la Asamblea Nacional del Poder Popular<sup>321</sup> y el Ministerio de Justicia. Sin embargo, durante la revisión de las atribuciones y funciones de ambas organismos no se encontraron ninguna que mencionar directa o indirectamente la protección y la defensa de los derechos humanos.

---

<sup>321</sup> Es el órgano supremo del poder del Estado. Representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo, es el único órgano con potestad constituyente y legislativa en la República (artículo 69 y 70 de la Constitución de 1976 de la República de Cuba).

La única organización gubernamental que tiene entre otras funciones la promoción de los derechos y la lucha de todas las formas de discriminación contra la mujer es la Federación de Mujeres Cubanas.

Hasta donde conoce la autora de esta tesis doctoral, no existe hasta el momento un órgano administrativo cubano creado exclusivamente para proteger y promover los derechos humanos en el país.

Fuera del ámbito gubernamental, existen dos instituciones nacionales constituidas con la finalidad primera de proteger y promover los derechos humanos: La Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional (CCDHRN) y la Defensoría del Pueblo de Cuba.

### *La Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional<sup>322</sup> (CCDHRN)*

La CCDHRN<sup>323</sup> es una organización cubana independiente, no reconocida por el estado, encargada de hacer de observadores desde 1987 a escala nacional mediante una red de observadores-defensores territoriales y de observadores voluntarios locales,

La función principal de la CCDHRN es la denuncia política, a partir de las detenciones de presos políticos y antipartidistas. La organización realiza un informe mensual sobre las violaciones de los derechos humanos en Cuba. En los últimos cinco años (2009 – 2014) la comisión ha publicado en su página web un total de 64 informes sobre las violaciones de los derechos humanos. La totalidad de ellos abordan las violaciones de derechos humanos en el ámbito de la política cubana, concretamente, el 100% de los informes denuncian los casos que la Comisión considera detenciones arbitrarias por motivos políticos.

La sección de artículos, la CCDHRN (ver Tabla 12b, Anexo 5), junto con la Comisión venezolana, identifican un total de 106 áreas temáticas de las cuales únicamente cinco están relacionadas bastante lejanamente con la RRD y la comunicación/educación en Cuba.

Los dos artículos de la sección referida a las amenazas, se refieren a amenazas políticas. En la categoría de economía se encontraron tres artículos que denuncian las nuevas políticas de inversión extranjera. En la sección de educación, en el 2014 se publicaron cuatro artículos que denunciaban la mala calidad educativa de la enseñanza primaria y el deterioro arquitectónico de algunos centros educativos. En el área temática referida a la libertad de expresión en los medios únicamente aparecen dos artículo uno del 2010 y otro del 2012. El primero denuncia la represión comunicativa que se dio en la isla durante la visita del papa Benedicto XVI y en el artículo de 2012, se difunde la noticia de Freedom House<sup>324</sup> que sitúa Cuba en la cola de los países con libertad de expresión.

---

<sup>322</sup><http://ccdhrn.org> En línea: 13/5/2015

<sup>323</sup> Es apoyada desde el exterior a través del Observatorio Cubano de Derechos Humanos (OCDH), organización sin ánimo de lucro, constituida en Madrid en 2009 [www.observacuba.org](http://www.observacuba.org) En línea: 13/5/2015

<sup>324</sup> Organización no gubernamental dedicada a la expansión de la libertad en todo el mundo, entre otras, la libertad de expresión. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) En línea: 15/5/2015

*La Defensoría del Pueblo de Cuba*<sup>325</sup>

Es un organismo de control autónomo e independiente del gobierno, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad del estado que defienden a la sociedad cubana ante las negligencias y errores del Gobierno y sus funcionarios.

La función de la Defensoría del Pueblo es:

*“Proteger y defender los derechos humanos, individuales y sociales de los vecinos; supervisar y garantizar que las instituciones y los funcionarios cumplan con sus deberes y respeten la Constitución y las leyes vigentes; controlar que las empresas de servicios públicos brinden los servicios de manera adecuada a toda la comunidad y atender las inquietudes de las personas que se sientan afectadas por abusos, negligencias o irregularidades”*

Se encarga de problemas relacionados con:

1. *Los servicios públicos: falta de agua, alumbrado público, espacios verdes, parques, caminos, puentes, telefonía.*
2. *Educación: problemas en las escuelas, mala administración, derroche de recursos, maltratos.*
3. *Salud y vida: mal estado de los hospitales, policlínicos, venta de medicamentos con retrasos, discriminaciones. Muertes bajo circunstancias dudosas, producto de mala praxis o descuidos de funcionarios. Demoras en atención.*
4. *Derechos Humanos: cualquier tipo de discriminación por motivos de raza, religión o pensamiento. Libertades para viajar.*
5. *Corrupción y robos: denuncias de corrupción, robos, prostitución, favores a otros funcionarios.*
6. *Viviendas: falta de respuestas en problemas de viviendas, asignación de viviendas por favoritismos, condiciones insalubres, edificios con ascensores en mal estado.*
7. *Urbanismo y medio ambiente: falta de cloacas, filtraciones de aguas, aguas contaminadas, empresas contaminantes.*

La Defensoría del Pueblo trabaja directamente con la ciudadanía, una vez se han agotado las instancias gubernamentales.

Este organismo recoge y gestiona denuncias pero no se ocupa de una labor educativa y comunicativa encargada de dar a conocer a la población cubana sus derechos, desde la perspectiva del derecho humano internacional.

En aras de seguir profundizando en el área de la comunicación y los desastres, se analizará en el siguiente apartado el Programa de Comunicación Social de Desastres (PCSD) y las estrategias comunicativas para la reducción del riesgo de desastres hidrometeorológicos extremos en tiempos normales, a partir de las dimensiones e indicadores analíticos definidas en el capítulo metodológico (véase Capítulo 4), las cuales facilitarán el análisis y contraste con las prácticas comunicativas implementadas en las comunidades.

---

<sup>325</sup> [www.defensoriacuba.org](http://www.defensoriacuba.org) En línea: 12/5/2015

### **6.3 El surgimiento del Programa de Comunicación Social de Desastres (PCSD) que trata de fomentar una cultura general sobre la reducción de desastres en Cuba**

#### *6.3.1 El sentido estratégico y sistémico del PCSD*

##### Origen del PCSD

Junto con la recomendaciones de la Directiva N°1 de crear una estrategia comunicativa basada científicamente y la observación de las pautas comportamentales de algunos sujetos de la población cubana tras los devastadores huracanes Denny y Wilma ocurridos 2005 surgió la idea de la creación de un programa de comunicación. Las pérdidas que ocasionó el Wilma fueron provocados principalmente por indisciplina ciudadana, declara Leyva de la DC de Plaza, ya que las estructuras para la reducción del riesgo ya estaban creadas. Ante esta circunstancia, el partido pidió a la editora política una campaña comunicativa para educar a la población en el qué hacer ante situaciones de riesgo, recuerda Inola Díaz -autora del PCSD-. La editora, junto con otros organismos como el Centro Latinoamericano de Medicina de Desastre (CLAMED) y la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana, tras analizar la situación del país, concluyó que se trataba de un asunto con el que tendrían que lidiar siempre por su posición geográfica y que requería una estrategia integral proyectada a largo plazo. Apelando al poderoso papel de la comunicación y siguiendo los postulados barberianos según los cuales lo comunicativo dialoga con lo cultural en los procesos de transformación social, se desestimó la planificación de la campaña propuesta inicialmente puramente difusionista, a favor de un programa nacional que abarcara la preparación de una cultura de prevención de desastres, narra la autora del Programa.

Se comenzó diagnosticando los efectos que habían ocasionado esos últimos huracanes –Denny y Wilma- en Cuba y la región; mientras se trabajó mediante entrevistas individuales y grupales con especialistas y directivos de un grupo de organismos vinculados directamente con la labor de reducción del riesgo: el CLAMED, la Defensa Civil, el Instituto de Meteorología y Forestales, entre otros. Con la información que se fue recopilando, narra Inola, se organizó un pensamiento desde la óptica de la comunicación sobre los desastres y la protección de la población y los bienes materiales. Ese acercamiento permitió identificar siete riesgos distintos que amenazaban el país y que demandaban de siete intervenciones<sup>326</sup> diferentes pero con el mismo sentido estratégico y sistémico enmarcados en un programa común, el Programa de Comunicación para la Reducción de Desastres en Cuba.

---

<sup>326</sup> Estas intervenciones comunicativas son: ante ciclones tropicales, ante inundaciones por lluvias intensas y penetraciones de mar, ante la sequía, ante los incendios de grandes proporciones en áreas rurales, ante sismos, ante los desastres sanitarios y ante los desastres tecnológicos.

Las estrategias resultantes tenían que ver fundamentalmente con la preparación ante un evento concreto, es decir, trataban de instruir a la población en el sentido tradicional para que supieran reaccionar ante un riesgo determinado. La insatisfacción que producía este nivel comunicativo que abordaba el tema únicamente desde la perspectiva clásica de instruir en una serie de conocimientos, condujo a vislumbrar la necesidad de establecer una estrategia general en el nivel nacional que desde tiempos normales permitiera organizar los complejos procesos comunicativos que coadyuvar a forjar una cultura de reducción de desastres. Así se concibió la primera estrategia del programa, recuerda Inola, cuya finalidad era y es todavía contribuir a la creación de una cultura para la reducción de desastres para tiempos normales.

Una vez ideada la organización de la agenda y del tema -este aspecto no fue definido con precisión en la entrevista- quedaba, en consideración de la autora, un aspecto relevante en el diseño del programa que era la integración de los diferentes escenarios comunicativos: el mediático, el organizacional y el comunitario, ya que una agenda como desastres no es privativo de nadie, afecta a toda la población cubana. Para la experta en comunicación, la esfera organizativa tiende a quedar fuera de las estrategias comunicativas para la reducción de riesgos y por ello se requiere reforzar los esfuerzos en este ámbito; asimismo ocurre con el comunitario que puede revigorizarse gracias a las condiciones estructurales creadas en el país; por último, el escenario masivo o mediático es el que aventaja estos procesos comunicativos pero no por ello el empeño debe relajarse, la investigación y el trabajo para producir productos comunicativos técnicamente más eficientes demanda de una dedicación profesional constante. Para la autora del PCSD, la estrategia comunicativa resultante diseñada a nivel nacional constituye “un pensamiento que hay que reflexionar más pero creo que ese es el camino”.

#### *Descripción metodológica*

El PCSD tiene una duración inicial de 5 años, comenzando en 2010. En él se identifican siete riesgos distintos que demandaban de siete intervenciones diferentes pero compartiendo la orientación estratégica y sistémica que comentaba Inola enmarcados en un programa común. Además el PCSD posee una estrategia que fomenta la creación de una cultura de la reducción de riesgos de desastres. La organización del PCSD queda estructurada del siguiente modo:

1. La estrategia comunicativa para contribuir a la creación una cultura para la reducción de desastres para tiempos normales
2. La estrategia comunicativa para la respuesta y la recuperación ante ciclones tropicales
3. La estrategia comunicativa para la respuesta y la recuperación ante inundaciones por lluvias intensas y penetraciones de mar
4. La estrategia comunicativa para la respuesta y la recuperación ante la sequía

5. La estrategia comunicativa para la respuesta y la recuperación ante los incendios de grandes proporciones en áreas rurales
6. La estrategia comunicativa para la respuesta y la recuperación ante sismos
7. La estrategia comunicativa para la respuesta y la recuperación ante los desastres sanitarios
8. La estrategia comunicativa para la respuesta y la recuperación ante los desastres tecnológicos

Las siete estrategias para los diferentes riesgos tienen que ver fundamentalmente con la preparación ante un evento concreto, es decir, tratan de instruir a la población en el sentido tradicional para que sepan reaccionar ante un riesgo determinado. Mientras que la estrategia dedicada al fomento de una cultura de la seguridad, trata de aumentar el nivel de conciencia de los riesgos.

El alcance del PCSD comprende a todo el territorio nacional, y su aplicación puede ser total o parcial, en dependencia de los peligros específicos que tiene que enfrentar cada territorio

El PCSD parte del problema general a tenor de que:

*“No existe una cultura general en la población con respecto a los peligros de desastres, que la ponga en condiciones más favorables para conocer, prevenir, enfrentar y convivir de la manera menos traumática posible, con aquellos ineludibles tanto naturales como los causados por el hombre”<sup>327</sup>*

Y de él emana el objetivo general del PCSD: Fomentar una cultura general sobre la reducción de desastres en Cuba y enriquecer un sistema de conocimiento sobre los peligros de desastres. El método empleado que debe seguir “es un proceso comunicativo que de manera integral abarque todos los fenómenos –por un lado- y que por otro segmento debidamente a la población cubana, según sus niveles de riesgo y posibilidades de acción ante los fenómenos”.

El PCSD se dirige al total de la población cubana. En el PCSD se dan recomendaciones de cómo deben ser los mensajes para que la población:

1. Comprenda: la importancia y necesidad que reviste el conocimiento sobre el tema de la reducción de desastres y su impacto sobre la población y la economía nacional.
2. Interioricen: la importancia del cumplimiento oportuno de las orientaciones impartidas por el sistema de Defensa Civil.
3. Asuman: que de la responsabilidad y actitud individual y colectiva depende el éxito.

A partir de lo mencionado anteriormente, el PCSD ofrece dos lineamientos generales que marcarán el tratamiento creativo y estilo de las estrategias:

- a) Línea dedicada al desarrollo de una cultura de prevención, correspondiente a la primera estrategia.
- b) Línea dedicada a los preparativos, la respuesta y la recuperación que supone las siete estrategias identificadas con los siete mayores peligros detectados en el país.

---

<sup>327</sup> Programa de Comunicación la Reducción de Desastres en Cuba (DCN, 2006)

Altamente destacable al analizar el apartado general del PCSD es la ausencia de cualquier tipo de mención explícita a los procesos de evaluación y monitoreo. Si bien cada estrategia, sí dedica un vago apartado al monitoreo y evaluación de las intervenciones.

Tras el repaso introductorio del PCSD, se pasa, de inmediato, a describir las estrategias comunicativas cubanas que coadyuvan a reducir el riesgo de desastres de origen hidrometeorológico extremos: las estrategias primera, segunda y tercera.

### *6.3.2 La estrategia comunicativa para contribuir a la creación una cultura para la reducción de desastres para tiempos normales del PCSD*

Si bien el PCSD diseñado por el gobierno cubano establece estrategias comunicativas para cada peligro y para cada etapa del ciclo de reducción del riesgo, lo más significativo e innovador del programa y que supone el mayor aporte desde una visión global en la reducción de vulnerabilidades y el aumento de la resiliencia es la estrategia comunicativa para la creación de una cultura de la reducción de desastres para tiempos normales. Las etapas de prevención y preparativos para la respuesta corresponden a tiempos normales, en el caso de los ciclones, estas etapas se desarrollan entre los meses de noviembre a mayo. La estrategia primera sigue las recomendaciones de Ramiro Beltrán (2004), de apostar por una estrategia preventiva que reemplace a la reactiva, donde la comunicación (con finalidad educativa) y la educación promuevan una cultura de reducción de desastres en tiempos normales a fin de limitar al máximo los efectos de la persistente amenaza meteorológica desde la capacitación y la concienciación de los diferentes actores sociales. Durante situaciones de emergencia, la comunicación que se brinda cede espacio a la información para la respuesta y la recuperación que debe ser sintética y provocar la movilización. Posteriormente, ha de volver a priorizar la comunicación educativa y la información pública que fomente una cultura de la prevención y capacite a las personas para enfrentarse a nuevos eventos adversos.

La estrategia para el fomento de una cultura de la seguridad está vigente durante todo el año, menos en situaciones de desastres que el nivel de información se verá reducido para dar paso a las estrategias definidas en el PCSD para cada tipo de peligro. En caso de emergencias, por ejemplo, en caso de huracán, se activa la estrategia para la respuesta y la recuperación ante ciclones tropicales. Cuando el peligro pasa y se vuelve a la “normalidad”, la estrategia de formación de cultura vuelve a tomar un lugar protagónico.

Se distingue por su estilo generalizador y apuesta por un lenguaje coloquial, buscando el acercamiento, de manera cuidadosa, con el refranero clásico, debido a su carácter popular y sabiduría criolla, con la intención de formar una cultura general ante el peligro de desastres, según queda definido en ella.

Su objetivo general:



*“Contribuir a lograr en nuestra población la creación y fomento de una cultura general de reducción de desastres, que nos permita convivir con los riesgos de la manera menos traumática posible, así como seguir las orientaciones de los organismos especializados ante el peligro de desastre, de una forma disciplinada y consciente”<sup>328</sup>.*

La estrategia define qué es cultura y hace explícito su interés general por “ofrecer una base teórica argumentativa que facilite la comprensión y la importancia de la prevención ante los peligros de desastres, así como la necesidad de seguir las orientaciones de los órganos correspondientes”.

La comunicación destinada a la reducción de desastres, en la estrategia cubana, trata de inculcar en la población todos aquellos hábitos que coadyuven a convivir en armonía con el entorno hasta que se asuman de manera cotidiana y se inserten en la cultura del país de manera natural.

La estrategia incluye diferentes enfoques, algunos participativos y otros meramente informativos. Así mismo, se establece la necesidad de realzar reuniones formativas, concursos, debates...de manera muy liviana, se propone el uso de programas multimedia (una de las actividades dedicadas a los jóvenes y jóvenes), sin embargo, el uso de internet no se menciona en las indicaciones generales de los medios, ni a lo largo de toda la estrategia.

La estrategia segmenta a la totalidad de la población para definir a cada grupo poblacional un tipo diferente de acción. Diferencia la población general –niños, jóvenes, amas de casa, trabajadores y ancianos-, autoridades políticas y de gobierno, sector productivo, sector de servicios y organizaciones sociales y de masas. Sin embargo, solo se establecen acciones comunicacionales para la población general. Lo que se presupone que no existen actividades específicas para las autoridades políticas, el sector productivo y de servicios y las organizaciones de masas.

El eje temático de la estrategia se justifica del siguiente modo:

*Estar prevenidos y preparados, tener plena conciencia de las consecuencias de estos fenómenos y seguir al máximo las orientaciones de los organismos competentes, tanto en momentos de crisis como en etapas normales, implica reducir al mínimo el número de pérdidas humanas y materiales en los mismos.*

Los contenidos que prioriza la estrategia son resumidos en la siguiente lista:

1. Creación de una cultura de RRD
2. Concepto general de peligro
3. Instrucciones que contribuyan a forzar hábitos que deberán ser asumidos por la población
4. Difusión y aprendizaje de las orientaciones de la DNC
5. Formación en desastres naturales
6. Valor económico de las pérdidas producidas por desastres naturales
7. Costo de los desastres naturales para el medio ambiente

---

<sup>328</sup> Programa de Comunicación la Reducción de Desastres en Cuba (DCN, 2006)

8. Necesidad de ahorrar recursos para prevenir desastres
9. Necesidad de involucrar a la totalidad de la población
10. Necesidad de mantener una adecuada disciplina ciudadana, de respeto y solidaridad

El lema central de la estrategia es: “SOS: LA TIERRA LLAMA” que supone el eje más abarcador y generalizador del PCSD que hace un llamado proteger y cuidar la tierra e invita a escucharla con carácter urgente.

Las acciones comunicacionales las divide en: educativas, culturales, comunitarias y acciones específicas de los servicios de salud. Se ofrece también indicaciones generales a los medios de difusión masiva, siguiendo la terminología de la estrategia, que los clasifica en prensa escrita, televisión, radio y medios gráficos.

La estrategia concluye con la recomendación de crear un Grupo de Comunicación que monitoree la estrategia. Las actividades que este Grupo debe llevar a cabo son:

1. *Supervisión de cada una de las etapas por el equipo de la Editora Política, la Defensa Civil y los organismos del Gobierno y del Estado correspondientes.*
2. *Realizar reuniones periódicas para el análisis y cumplimiento de las acciones previstas.*
3. *Realizar encuestas y entrevistas periódicamente en la población, que nos permitan conocer cómo va fomentándose en ella la creación de la cultura del enfrentamiento al peligro de desastres.*
4. *Adecuar los presentes contenidos a las necesidades que vayan surgiendo a lo largo de la misma*<sup>329</sup>.

Hasta donde conoce la autora, en la última entrevista realizada al Dr. Alexis Lorenzo en julio de 2014, este grupo todavía no se había creado, con lo que no se puede esperar que se esté desarrollando una actividad de evaluación y monitoreo de la estrategia. Es decir, la evaluación es prácticamente nula.

Esta realidad se confirma, cuando se pregunta por el monitoreo de las prácticas comunicativas para la reducción de desastres a nivel local a la autora del PCSD. Sobre este asunto Inola reconoce la dificultad de monitorear en este ámbito debido a que “para que resulte eficientemente en cuanto al cumplimiento, hay que realizar un seguimiento y establecer investigaciones y es muy difícil que eso esté en nuestras manos. [...] La única manera que tienes de monitorear lo comunitario es a partir del cumplimiento de los planes de los organismos que forman parte de eso y que tienen una responsabilidad con eso cuando lo pones en su agenda”. En contraposición, el escenario mediático resulta más sencillo de monitorear y evaluar; la editora política como organismo referente de la estrategia comunicativa puede dar directamente seguimiento de lo que se difunde y se omite en los medios masivos.

La estrategia no especifica directamente las etapas y los resultados esperados. No obstante, se puede considerar a bien, el plazo de duración del Programa, 5 años, el tiempo para haber adquirido a nivel nacional

<sup>329</sup> Extraído del apartado de Seguimiento y Evaluación de la estrategia para la creación de una cultura de reducción del riesgo de desastre (DCN, 2006).

una suficiente cultura de riesgos. Tampoco aparece ninguna referencia explícita a la protección de los derechos humanos.

### *6.3.3 La estrategia comunicativa para la respuesta y la recuperación ante ciclones tropicales del PCSD*

Anualmente, entre los meses de junio y noviembre, Cuba se ve amenazada por ciclones tropicales, dentro de los cuales, los huracanes suponen la mayor y más grave amenaza para el archipiélago. El repaso cronológico de los ciclones tropicales evidencia que hay ciclos de mayor intensidad en la ocurrencia, cantidad y magnitud que otros. Los datos estadísticos actuales (*vid.* Capítulo 5), demuestran que en el momento en que se conceptualizó y diseñó el PCSD Cuba estaba viviendo un período activo ciclónico, con lo que aumentaba la vulnerabilidad de la población, medio ambiente y economía.

La estrategia comunicativa para la respuesta y recuperación ante ciclones tropicales trata de dar respuesta al problema<sup>330</sup> que supuso el creciente número de daños en la población y en la economía en los años inmediatos a su diseño<sup>331</sup>, a pesar del consolidado modelo de reducción del riesgo de desastres que poseía Cuba. A partir del planteamiento del problema, la estrategia se marca como objetivo general:

*Contribuir a lograr una mejor preparación de la población y las instituciones para disminuir al máximo los efectos dañinos de los huracanes, a través de un conocimiento y una disciplina mayores.*

Para su cumplimiento, la estrategia se marca cuatro objetivos específicos, incluyendo entre los mismos la contribución al proceso de recuperación psicológica, relacionado con la capacidad de resiliencia. No se dan indicadores que permitan evaluar su nivel de consecución, ni se marcan etapas a medio plazo, ni resultados concretos esperados. Los públicos definidos al igual que en el PCSD son muy generalizadores -abarcen la totalidad de la población- y aparecen vagamente definidos. El eje temático denota la importancia de la toma de medidas preventivas y el empoderamiento de la población para salvaguardar vidas y recursos. Y defiende que la prevención es más económica que la reacción.

Los contenidos que se sugieren están relacionados con:

- Generar confianza en la población dando a conocer el compromiso del Gobierno.
- Las acciones recomendables que desde tiempos normales puede efectuarse para minimizar los daños de los huracanes sobre la población.

---

<sup>330</sup> Relacionado con las afectaciones subjetivas como son el insuficiente conocimiento y disciplina ante el cumplimiento de las orientaciones y medidas la DC que conlleva a ejecutar acciones que entrañan riesgos para la vida.

<sup>331</sup> El 2004, el año anterior al diseño del PCSD, supuso un año especialmente duro en la frecuencia y magnitud de ciclones tropicales.

- Las medidas orientadas para lograr reducir al máximo los riesgos entre pobladores y entidades con relación al impacto de un huracán en el territorio.

Es decir, trata de aumentar la confianza de la sociedad hacia las autoridades y aumentar la resiliencia de la población a partir de un mayor conocimiento de las medidas que ayudan a prevenir y reducir el impacto de los huracanes.

En comparación con la estrategia para la creación de una cultura de reducción de desastres, la estrategia presente promueve el uso de un lenguaje más directo, explicativo, sintético, orientador y también persuasivo. Mensajes siempre en correspondencia con las indicaciones de la DC que no den pie a la alarma social, ni el sensacionalismo. Si no, que por el contrario, llamen a la calma, seguridad y confianza.

El lema “SOS: viene el ciclón” trata de transmitir una información clara sobre una realidad a la que se expone el país año tras año. La estrategia busca a través del mismo movilizar pero puede tener connotaciones alarmistas, con ese SOS.

La estrategia solo se activa durante la ocurrencia de los fenómenos climatológicos y se divide en las mismas fases que tiene la respuesta del evento: informativa, alerta, alarma, recuperativa. Se dan indicaciones muy precisas a los medios de comunicación especialmente en el uso de las fuentes autorizadas.

Concluye la estrategia con las medidas que se recomiendan para su seguimiento y evaluación. Se menciona un Grupo Coordinador que presuntamente podría ser el mismo grupo que en la estrategia para la creación de una cultura de seguridad llamaron Grupo de Comunicación. Como sea que lo denominen, hasta donde se ha investigado, no se ha detectado la existencia de este Grupo. Las acciones que debería monitorizar este Grupo son:

- Análisis de las actividades en tiempos normales y al inicio de la temporada ciclónica
- Garantiza que la información llega a la población de manera oportuna
- Adecuará los contenidos a las demandas

Para cerrar el análisis de la estrategia de enfrentamiento a los huracanes, la inclusión directa y consciente de la perspectiva de derechos humanos es nula, en el sentido de que no se mencionan ningún tipo de información o indicación que promueva la difusión de los derechos de la población en los procesos de evacuación y durante los desastres. Si bien, no cabe duda que la estrategia *per se* promueve algunos derechos básico como el derecho a la vida, a la salud y al disfrute de un entorno saludable.

### *6.3.4 La estrategia comunicativa para la respuesta y la recuperación ante inundaciones por lluvias intensas y penetraciones de mar*

Las inundaciones son fenómenos causados por lluvias intensas (no necesariamente asociadas a ciclones tropicales) y desbordamientos de ríos o presas, así como por penetraciones del mar que afectan a miles de personas en Cuba y a sus viviendas, y traen consigo innumerables pérdidas económicas a nivel micro y macro. Son, a escala global y nacional, las más frecuentes de los peligros de desastres naturales y las de mayor severidad en espacio y severidad. En términos de pérdidas de recursos materiales, son responsables del 40% de los daños a la economía nacional causados por los desastres. La mayor incidencia de inundaciones en Cuba, coincide con la temporada ciclónica, aunque el riesgo de desastres de inundaciones se extiende a lo largo de todo el año.

Con esta resumida introducción, la estrategia ante inundaciones por intensas lluvias y penetraciones de mar justifica su intervención en el contexto cubano. Partiendo del problema que causan las inundaciones a la población y la economía, se describe el objetivo general del siguiente modo:

*Contribuir a lograr una mejor preparación de la población y las instituciones para disminuir al máximo los efectos dañinos de las inundaciones, así como concientizar en ellos la importancia de cumplir y seguir atentamente las orientaciones de la Defensa Civil ante este tipo de desastres<sup>332</sup>.*

Con la misma orientación estratégica que la anterior, para el cumplimiento del objetivo general, se plantea tres objetivos específicos que no contemplan el apoyo psicológico y que refieren a la necesidad de incorporar y cumplir las orientaciones de la DC.

No hay diferencia con los públicos de las dos estrategias analizadas previamente y asimismo comparte el mismo eje temático que los ciclones pero referido a las inundaciones. Esto es, la importancia de la prevención y la preparación para minimizar daños por inundaciones. Igualmente, ensalza el costo menor que supone la prevención en comparación con la reacción.

Los contenidos priorizados en esta estrategia se sintetizan en dos: los referidos a la necesidad de proteger vidas y costes ante inundaciones y la necesidad de una actuación disciplinada por parte de la sociedad cubana. Se mantiene el mismo estilo y tratamiento creativo en los mensajes que en el estrategia para ciclones y huracanes. El lema “SOS: llueve, llueve y más llueve” no pretende llamar a la acción, como en el caso anterior, si no describir un estado y hacer una llamada a la precaución.

El tiempo y las etapas que define la estrategia siguen las propias del ciclo de desastres: informativa, alerta, alarma y recuperativa y se establecen acciones en cada una de ellas. Además se dan recomendaciones para

---

<sup>332</sup> DCN, 2006.

ayudar a reducir los peligros causados por inundaciones momentos de no peligro: por ejemplo, alejar las viviendas de los ríos y zonas costeras, sembrar árboles, limpiar tragantes...

Coherente al orden y sentido del PCSD, la estrategia finaliza con las recomendaciones específicas para los medios de masivos y las labores del Grupo de Coordinación que se encargará de las actividades de seguimiento y evaluación.

Al igual que en el resto de estrategias, no se observa ninguna referencia explícita que promueva la defensa de los derechos humanos durante casos de inundaciones.

Por último, debido al generalizado reconocimiento de los actores entrevistados en el papel que desempeñan la Cruz Roja Cubana en la preparación ciudadana y concienciación de la necesidad de reducir vulnerabilidades y aumentar la resiliencia de los sujetos se ha creído conveniente repasar y apuntar los lineamientos básicos de la estrategia comunicativa de la Cruz Roja Cubana para una posterior reflexión.

#### **6.4 Breve referencia a la consolidada estrategia comunicativa de la Cruz Roja Cubana en “tiempos normales”**

La mirada a la estrategia en comunicación y educación de la prestigiosa organización internacional puede aportar valiosos elementos para reflexionar y tal vez, aplicar en el PCSD. La Coordinadora del programa nacional de preparación de desastres de la Cruz Roja Cubana, la Dra. Virginia Huergo expuso durante la entrevista realizada la estructura organizativa de la intervención comunicativa (ver Anexo 23) que desarrolla la Cruz Roja Cubana<sup>333</sup>.

La organización planifica anualmente a nivel nacional –teniendo en cuenta las necesidades de cada localidad y el periodo estacional- las acciones de comunicación y educación que implementará durante el año, con la información que previamente mandan las provincias, los municipios y las comunidades a través de sus planes anuales<sup>334</sup>. La Cruz Roja Cubana ejecuta sus actividades de prevención de desastres a partir de la preparación de la población principalmente en tres escenarios: en las escuelas infantiles, a través de un espacio reservado que poseen en los círculos de interés; en los centros de trabajo más vulnerables a determinados riesgos (y poco especificado en el PCSD) y con la población general, segmentándola según categorías y niveles de vulnerabilidad.

---

<sup>333</sup> Ya se comentó en el capítulo que la Cruz Roja es una organización nacional que colabora estrechamente con la Defensa Civil en la prevención de riesgos de desastres.

<sup>334</sup> La Cruz Roja Cubana recibe anualmente las Indicaciones Metodológicas realizadas en las comunidades, lo que muestra la estrecha colaboración y confianza que existe entre la DC y la Cruz Roja Cubana.

El desempeño que esta organización desarrolla en la comunidad parte de un programa de educación comunitaria en el que se aporta a la reducción del riesgo a partir de la capacitación a la comunidad. Mediante una guía comunitaria se instruye a la población a través del tradicional esquema educativo, basado en métodos conductistas, sobre “lo que debe y lo que no debe hacer la población ante una situación riesgosa, cosas muy básicas. Vendría siendo el ABC de la reducción del riesgo” declara la Dra. Huergo. Tras este curso, se organiza otro superior que supone un Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) a través del diagnóstico que desarrollan los propios participantes, principalmente mediante la realización de mapas de riesgo. Este ejercicio, relata la doctora, implica indagar en la historia comunal para que los vecinos se den cuenta por sí mismos del origen de algunas de estas problemáticas; las amenazas y los riesgos detectados se estacionan en un calendario; de la información anterior se dibuja el mapa de amenazas y vulnerabilidades y finalmente, se diseñan tablas de riesgos, vulnerabilidades y capacidades para extraer las necesidades más inmediatas y las acciones correspondientes de mitigación. Este material pudiera constituir la materia prima para desarrollar un plan de acción o un microproyecto en la comunidad. La utilización de esta tipología de herramientas comunicativas, aclara la coordinadora de preparación para desastres de la Cruz Roja Cubana, permite “no solamente ayudarlos a pensar, sino a organizarse, a concientizar a las personas y a favorecer la participación activa”.

Para seleccionar los públicos de las actividades de educación comunitaria<sup>335</sup>, la organización determina dentro de una provincia, los municipios más vulnerables a un determinado riesgo, en los municipios se detectan a las comunidades más afectadas y dentro de éstas, a las familias con más riesgos. Se procura capacitar a una persona de la familia que sociabilice la información que allí se le ha otorgado, por ello, la Cruz Roja procura acompañar todas sus prácticas educativas con material bibliográfico, que permite su replicación y deje constancia.

Otro aspecto muy cuidado por la institución es la selección del mediador que guiará las acciones. Se busca a un voluntario de la zona -que facilita la organización del evento educativo y conoce las peculiaridades de la comunidad- con características de líder, responsable y con prestigio para crear un clima de confianza entre los asistentes a la sesión. Tarea, remarca la Dra. Huergo, no siempre sencilla.

La funcionalidad de esta entidad en cuanto a la preparación de los diferentes actores sociales no se limita a implementar cursos de “Educación Activa” según la terminología empleada en la propia organización; la Cruz Roja Cubana desarrolla un intenso trabajo de “Educación Pasiva”, a través de la difusión en espacios estratégicos de carteles, octavillas y folletos de diversos riesgos. Esta afirmación se pudo constatar por observación directa en los espacios públicos (ver Anexo 26) como los centros de salud y algunas salas de

---

<sup>335</sup> Hay que tener en cuenta que estas acciones se despliegan según las zonas de riesgo y las fortalezas de la Cruz Roja, es decir, en aquellos lugares donde la entidad tiene infraestructura, dejando las áreas donde la organización no posee estructura al resto del sistema de la Defensa Civil.

reunión de CDR que estaban decorados con pósteres para la prevención de riesgos, e igualmente, coincidieron la mayoría de presidentes de CDR en el grupo de discusión que se celebró. Todos ellos remarcaron la importancia de los carteles de la Cruz Roja que facilitan la tarea de replicar lo aprendido en los centros de salud y explicar en los hogares y las comunidades el tema de reducción de desastres.

## **6.5 Recapitulación**

Desde la década de los noventa, durante el DIRDN, se observa un convencimiento teórico en cumbres, conferencias y convenciones internacionales de reducción del riesgo de desastres, medio ambiente y cambio climático, del imprescindible rol de la comunicación en la creación de una cultura de la seguridad y la resiliencia. No obstante, cuando se analizan los convenios, tratados o estrategias fruto de aquellos grandes eventos internacionales se vislumbra el papel de la comunicación queda reducido a pequeñas notas intersectoriales con un marcado acento difusionista. Así, tras años anunciando la necesidad de promover la participación social, empoderamiento, gobernabilidad, procesos que requieren programas eminentemente comunicativos, se llegó a la conclusión que el gran fracaso de los ODM, viene precisamente por los inexistentes, inacabados o escasamente planificados programas de comunicación social.

Probablemente el MAH supone el paradigma que evidencia este convencimiento teórico a favor de la comunicación en la lucha contra la reducción del riesgo. De las cinco prioridades propuestas en el marco, dos de ellas (la tercera y la quinta) están directamente vinculadas con la comunicación: la tercera, referida al uso del conocimiento y la educación para promover una cultura de la seguridad y la resiliencia; la quinta, relacionada a la preparación de los diferentes actores sociales. A punto de concluir el MAH, se podrá hacer balance del papel real que ha jugado la comunicación en la lucha contra los desastres naturales.

La Directiva nº1 de Cuba para la reducción de desastres, no es tan explícita en el uso de la comunicación como el MAH pero también recoge las cuestiones comunicativas en dos apartados: uno para la preparación de los sujetos institucionales e individuales para casos de desastres y otro, dedicado a la información y divulgación como elementos necesarios para promover una cultura de reducción de desastres. Los términos empleados entrevén la tendencia difusionista de la comunicación como estrategia prioritaria.

En el caso de los sujetos que intervienen en la RRD de origen natural, la totalidad de la población cubana está involucrada en la difícil tarea que supone la reducción de vulnerabilidades y el aumento de resiliencia. Los actores sociales implicados en la RRD son beneficiarios de las políticas y a su vez mediadores de las mismas, que aunque con funciones diferenciadas, interactúan e interrelacionan en el sistema. Esta afirmación exceptúa a los actores que promueven los derechos humanos. La inclusión de los derechos humanos dentro del sistema de la DNC es escasa o inexistente, así como su articulación con otros



organismos administrativos que monitoreen la protección y la defensa de los derechos humanos en el modelo de reducción del riesgo de desastres en Cuba y como en cualquier estrategia de comunicación para casos de desastres.

De las estrategias comunicativas para la RRD de origen hidrometeorológico extremo estudiadas, se observa un sentido estratégico y sinérgico en todas ellas, coherente con los principios de la Revolución Cubana, con el desarrollo humano y la protección del medio ambiente. Por el contrario, las estrategias carecen de metas a corto, medio y largo plazo, indicadores y procesos que aseguren la evaluación de las mismas. Sin desmerecer la utilidad de estos programas comunicativos, se omite cualquier referencia a la protección de los derechos humanos durante desastres, no se reflejan la creación de espacios comprometidos con los derechos humanos y la RRD, ni promueven –lógicamente, por la centralidad del gobierno cubano- una cultura que interpele continuamente a los decisores políticos –la cual constituye la principal denuncia a Cuba por entidades defensoras de derechos humanos-. La autora del PCSD lo reconocía humildemente en la entrevista para la realización de esta tesis: “el PCSD es un camino a seguir que todavía requiere de reflexión y práctica”.

**CAPÍTULO 7. LAS PRÁCTICAS COMUNICATIVAS PARA  
LA RRD DE ORIGEN NATURAL EN TIEMPOS  
NORMALES: ESTUDIO DE UN CASO**

---



## 7.0 Introducción

A través de los capítulos de resultados precedentes se ha examinado la tendencia de los desastres naturales en el mundo y en El Caribe, así como el impacto y los efectos de los mismos; se ha repasado el contexto político internacional que enmarca la gestión de riesgo de desastres y el sistema político, jurídico y organizativo del Cuba en RRD; luego, se ha estudiado las políticas, programas y estrategias comunicativas que se crearon para “reducir vulnerabilidades”, “aumentar resiliencia”, “concienciar”, “crear una cultura de prevención, seguridad y/o riesgo” y/o corregir los comportamientos errados de la población ante situaciones de desastres.

El presente capítulo dará cuenta de esa segunda macro operación que supone la intervención comunicativa para la RRD, es decir, la materialización de las políticas comunicativas analizadas en el capítulo anterior aterrizando en una comunidad habanera. En el estudio de caso que se expone a continuación, se analiza y valora a la luz de la Teoría Crítica Latino Americana las prácticas comunicativas que tratan de reducir el riesgo de desastre de origen hidrometeorológico extremo en el barrio capitalino con mayor incidencia de este tipo de amenazas y con una alta vulnerabilidad social y constructiva, el Consejo Popular Vedado Malecón. Se parte, con una caracterización del área que constituye el caso, dada por su descripción geofísica, económica y sociodemográfica; para concluir con una revisión de los principales factores que causan vulnerabilidad y los peligros que azotan con más frecuencia y virulencia el barrio. La siguiente sección capitular, describe y valora los principales elementos detectados en los agentes comunitarios que favorecen u obstaculizan los procesos comunicativos-educativos que promueven la reducción del riesgo de desastres. Los actores investigados son los líderes formales comunitarios en calidad de mediadores y socializadores de las estrategias; y aquellos “otros” mediadores del proceso comunicativo, llamados receptores, constituidos por los líderes informales de la zona en su doble condición de destinatarios de las prácticas comunicativas y potenciales socializadores de las mismas. El tercer apartado se destina a analizar las prácticas comunicativas para la prevención de riesgos de desastres de origen hidrometeorológico extremo en la comunidad objeto de estudio. Se valorará la necesidad de su implementación en el proceso de gestión de reducción del riesgo en Cuba; cómo se diseña, implementa y evalúa la estrategia de comunicación y otros aspectos relevantes del proceso comunicativo –espacios, exposición, tecnologías empleadas, contenidos,...-. La sección concluye con una descripción del modelo comunicativo predominante en dichos procesos. Por último, y coherente a los postulados enarbolados por la Escuela Crítica Latinoamericana, se indaga en la participación asociada a la intervención comunicativa para la prevención de riesgos de desastres: los factores que la favorecen o la entorpecen, así como los niveles de

participación alcanzados en los procesos comunicativos estudiados. El acápite se cierra con posibles soluciones orientadas a aumentar los niveles de participación.

### **7.1 La zona costera del Consejo Popular Vedado Malecón con mayor incidencia de penetraciones de mar e inundaciones, constituye la zona más urbanizada del Consejo**

El Consejo Popular Vedado-Malecón fue creado en 1992 y es uno de los ocho pertenecientes al Municipio Plaza de la Revolución en Ciudad de La Habana<sup>336</sup>. Está situado en el litoral norte bordeado por el Malecón, su límite al sur es la calle 17, que lo separa del Consejo Vedado; al este, la calle G es el límite con el Consejo Rampa y al oeste los linderos con el Consejo Carmelo se corresponden con las calles 8 al sur de Línea y 6 de Línea a Malecón. Es un consejo totalmente urbanizado, con dos funciones principales: la residencial y la turístico-recreativa, como la recreación asociada al paseo del malecón (1 kilómetro de extensión) y el alojamiento en diferentes hoteles como el Riviera, el Cohíba y el Presidente. Posee prestigiosas instalaciones culturales, educacionales y recreativas, lo que supone un área con un fuerte reclamo turístico y mucha concurrencia. Es además significativo las numerosas instalaciones culturales como teatros, cine, sala de concierto, galería, museos, bibliotecas, e incluso la Casa de las Américas.

Las principales características quedan resumidas en los siguientes puntos<sup>337</sup>:

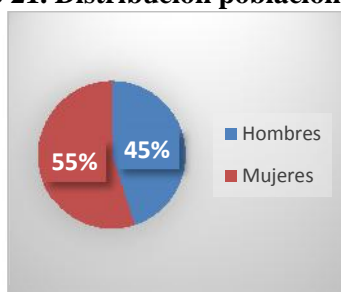
- Está dividido en trece circunscripciones, geométricamente muy regulares por la conformación de sus manzanas.
- La distribución de la población oscila entre 800 y 2000 habitantes por circunscripción, siendo las más densamente pobladas las situadas en la zona norte, por la presencia de numerosos edificios altos.
- La extensión superficial es de 1,36 Km<sup>2</sup>, ocupando el sexto lugar dentro del municipio con el 11,5% del territorio.
- Su población aproximada es de 22.000 habitantes y su densidad demográfica es de 16.176 habitantes por Km<sup>2</sup>.
- La distribución de la población por sexo en el Consejo es 9.719 hombres y 11.932 mujeres.

---

<sup>336</sup> En Ciudad de La Habana existen 105 consejos populares

<sup>337</sup> Las características del Consejo están tomadas del Centro de Trabajadores Sociales del Consejo Vedado Malecón a partir del documento recopilado por Caballero (2010).

**Gráfico 21. Distribución población por sexo**



- Esta población es atendida en sus necesidades de salud por una red de 7 consultorios médicos, un hospital especializado y dos policlínicos:
  - Policlínico “Héroes del Moncada”, en Calle 23 n° 812, entre Paseo y C/ A.
  - “Héroes del Corynthia”, entre las calles L y Línea.
  - Hospital de Cardiología y Cirugía Cardiovascular, Calle 17 y A.
- Dentro de su territorio se distinguen cuatro zonas: los Baños (de la C/Línea a Malecón), el Centro Histórico (de la C/ Línea a C/ 17), y dos en el área denominado El Carmelo: la Estancia del Carmelo y Trotcha.
- Las principales actividades del territorio son: turísticas, culturales, administrativas y de servicio.
- Cuenta con un fondo habitacional de 4200 viviendas aproximadamente, lo que representa el 13 % del municipio. El 20% del fondo habitacional, es decir, 840 viviendas, están en mal estado.

**Gráfico 22. Estado del fondo habitacional**



- En el Consejo Popular Vedado Malecón se han detectado un total de 74 ciudadelas en las que viven 6687 personas, lo que representa el 30% de la población total.
- Los edificios de la administración general están repartidos del siguiente modo:
 

Edificios de administración municipal ----	70
Edificios de administración propia -----	269
Albergues -----	2

El Consejo además cuenta con un conjunto de vías importantes que lo atraviesan y que le brindan gran accesibilidad desde otras zonas de la ciudad. Además, estas vías le confieren un gran atractivo al territorio, tanto para nacionales como para extranjeros. Se destacan: la calle Línea<sup>338</sup>, la más antigua del territorio, la calle G o Avenida de los Presidentes, caracterizada por su singular belleza; la calle Paseo o Paseo de los Alcaldes, monumental arteria arbolada<sup>339</sup>. Finalmente cuenta con una arteria vial de intenso tráfico vehicular: la Avenida Antonio Maceo, más conocida como Malecón.

Por las características y la época de sus construcciones, el Consejo queda estructurado en dos zonas: el área sur de construcciones más antiguas, con edificaciones con un estilo ecléctico y neoclásico; y zona norte, con altas edificaciones, construidos en la década de los cincuenta.

Una especial característica del Consejo Vedado-Malecón es la rotulación de sus calles. El Consejo posee un sistema de numeración novedoso en su época con el establecimiento de calles con letras y números en vez de nombres, tomado de la época de Fulgencio Batista<sup>340</sup>: El sistema de numeración hace muy sencilla la identificación de los lugares: los números impares del litoral hacia el sur en las calles paralelas al mar; y en las perpendiculares a éste, números pares desde el Río Almendares hasta la calle Paseo, y letras en dirección oeste-este hasta la Calzada de Infanta.

Los principales problemas sociales que afectan a la población del territorio, según el informe elaborado por los trabajadores sociales del Consejo (Caballero: 2010), son:

- Alto índice de delito
- Situación de riesgo ante el hacinamiento en las ciudadelas.
- Estado de riesgo ante el deterioro de las viviendas.
- Grupos vulnerables o de riesgo.
- Riesgo permanente ante penetraciones del mar, fuertes lluvias y huracanes.

### La Circunscripción n°62 del Consejo Popular Vedado Malecón

#### *Elementos físicos-urbanos de la comunidad*

El rasgo físico más característico de la circunscripción es que linda al norte con el mar atlántico, lo que condiciona inexorablemente la vida de la vecindad. El tramo costero correspondiente a la zona objeto de estudio está protegido por un muro de hormigón –el emblemático Malecón Habanero- que de alguna manera protege el barrio de los embates del oleaje. Está bordeado por una ancha avenida escoltada por edificios de grande y mediana altura.

---

<sup>338</sup> En la calle Línea se instaló la vía férrea que unía la ciudad con las playas en el siglo XIX y más tarde el tranvía a principios del siglo XX.

<sup>339</sup> Atesora un patrimonio natural de la comunidad, el árbol Ceiba, centenario sembrado el 10 de octubre de 1904, durante la celebración del primer día del árbol en Cuba.

<sup>340</sup> Presidente de Cuba entre 1940-1944 y entre 1952- 1959.

En la Circunscripción n° 62 del Consejo Popular Vedado Malecón conviven (ver anexo n°16) elegantes viviendas clásicas del Vedado y edificaciones de gran altura de la época batistiana que rompen el paisaje y obstaculizan las vistas en la zona del Malecón; también se aprecian ciudadelas, casas e incluso chalés con un elevado grado de deterioro. Subyace de esta heterogeneidad urbana una serie de debilidades a las que se deben enfrentar diariamente los vecinos de la circunscripción, asociadas con la súper población en algunas cuadras, la acusada deforestación en la parte del Malecón, las limitaciones de agua, los problemas de alcantarillado, un paisaje urbano deteriorado y maltratado y las desiguales necesidades de la población.

### *Riesgos de desastres*

El consejo se ve afectado por las penetraciones de mar e inundaciones que repercuten negativamente en un total de 573 edificios, 2874 viviendas, 21 sótanos y 14374 de personas de la zona baja, Caballero: 2010. El tramo desde la calle G, hasta Paseo, donde se localiza la zona objeto de estudio, posee una terraza costera de 20m a 160m de ancho con una pendiente muy suave y con la más alta incidencia de penetraciones del mar en el territorio nacional. Constituye paradójicamente la zona más urbanizada del Consejo.

Las inundaciones provocadas por fuertes lluvias o penetraciones de mar (producidos a su vez por frentes fríos, bajas extratropicales, ciclones y huracanes) tienen una frecuencia media de dos por año, según datos del Instituto de Meteorología aportados por el Taller de Transformación Integral del Barrio (TTIB).

Las inundaciones se clasifican en ligeras, cuando el agua no pasa de la calle Primera; moderadas, se inunda hasta la calle Quinta y fuertes, cuando el agua llega hasta la calle Paseo (hasta 13 manzanas). La circunscripción n° 62, objeto de estudio, se encuentra situada en la parte baja del Consejo sufriendo inundaciones en cualquiera de los casos, por lo que su población ha de estar en alerta permanentemente los doce meses del año.

Algunas de las debilidades detectadas por los trabajadores sociales del Consejo Popular Vedado-Malecón son:

- El incumplimiento de las orientaciones de la Defensa Civil
- La ausencia de un plan completamente efectivo
- La irresponsabilidad de grupos de personas de la zona baja, originan la pérdida, evitable, de un importante grupo de recursos ubicados en sótanos y plantas bajas; así como la exposición innecesaria a la contaminación de las aguas

En el Consejo Popular Vedado-Malecón las inundaciones afectan directamente a más del 60% de la población de la zona objeto de estudio e indirectamente al 100% de ella. Para los trabajadores sociales del Consejo la situación problemática principal es la persistencia de conductas inadecuadas en cuanto a las medidas para la salud y resguardo de bienes personales. Con la poca explotación de las potencialidades y recursos humanos.



## **7.2 El diálogo entre los líderes formales e informales sobre RRD en la zona objeto de estudio y la adjudicación de sus roles como agentes comunicativos diferenciados**

### *7.2.1 El conocimiento de los líderes formales de las necesidades e intereses de la comunidad es insuficientemente aprovechado en las prácticas comunicativas de RRD*

No es de extrañar que con las características descritas anteriormente –deterioro habitacional, hacinamiento, deforestación, delincuencia...–, los líderes comunitarios formales cumplen una misión encomiable en el trabajo local como mediadores, diseminadores y socializadores de las políticas y estrategias nacionales y en la vida de las comunidades. Son además actores claves en el proceso de reducción de riesgo de desastres, especialmente los de origen hidrometeorológico extremo que son los que más sufren.

#### Tipología

La identificación de estos líderes formales no fue tarea complicada puesto que suponen actores nombrados formalmente para la representación y el cuidado de la comunidad (*vid.* Capítulo 4) Se puede establecer dos categorías de mediadores comunitarios: los que están vinculados directamente con el gobierno o el partido, aquí se encuentran: los dirigentes locales de organizaciones políticas y de masas (los CDR o FMC, entre otros), representantes del consejo popular o los delegados de la circunscripción; y los que no tienen vinculación directa con el partido como los trabajadores sociales, los especialistas del Taller de Transformación Integral del Barrio (TTIB) o el personal sanitario de la comunidad. Todos ellos cumplen una labor fundamental en la prevención de riesgos de desastres.

#### Capacitación y experiencia

En el ámbito comunitario estudiado, los actores de la circunscripción n° 62 del Consejo Popular Vedado-Malecón con responsabilidad formal en cualquiera de las etapas del ciclo de reducción de riesgos de desastres son personas que en su mayoría trabajan fuera de casa –en el caso del delegado o los presidentes de CDR- y que comprometen su tiempo libre a la comunidad. Son sujetos con un adecuado grado académico y cultural, la mayoría son licenciados o técnicos medios, pero sin alcanzar el nivel de especialización de los actores que trabajan en el nivel nacional. Los actores comunitarios de dicha circunscripción, incluyendo otros trabajadores de la comunidad como los especialistas del TTIB, el trabajador social o el personal sanitario, poseen un vasto conocimiento acerca de qué es un desastres y qué medidas se deben tomar en caso de inundaciones provocadas por lluvias intensas o penetraciones de mar, resultado de la propia

experiencia empírica y las sesiones formativas que organiza el municipio en cada zona de defensa al Grupo de Ejecución de Tareas (GET), según informó un presidente en la entrevista grupal.

Sin embargo, un aspecto detectado durante la entrevista grupal que media negativamente la socialización de contenidos es que no todos los actores sociales del nivel basal, protagonistas en el proceso de reducción de riesgo de desastres, cuentan con las habilidades comunicativas necesarias para asumir el rol de facilitadores de la información. Mediante la observación pudo verificarse en algunos sujetos, serias dificultades para expresarse, una dedicación superficial a contenidos que demandan explicaciones profundas y una jerarquía de los temas expuestos inadecuada. Por fortuna, la cercanía que mantienen con la población a la que se dirigen y el conocimiento del tema que se aborda salvaban el proceso comunicativo, mediante la explicación sencilla pero clara de las ideas principales, un lenguaje extra verbal suavizado en sus formas y la respuesta a los interrogantes de la comunidad. Otra limitación que pudo observarse en la mayoría de los sujetos mediadores y constatarse con la información extraída de las entrevistas fue la falta de aplicar con rigor teórico-metodológico los postulados básicos de una comunicación que realmente favorezca la prevención de desastres, debido al tiempo que demandan estos procesos en su planificación e implementación y el desconocimiento generalizado de técnicas y dinámicas con un enfoque participativo sustantivo.

#### *Conocimiento de las necesidades e intereses de la comunidad*

Los dirigentes de organizaciones de masas y líderes formales de la comunidad, así como el resto de mediadores comunitarios tienen registrado con un alto nivel de detalle los problemas (ver Anexos 24 y 25) y preocupaciones de la zona debido a su doble calidad de actores involucrados en la comunidad y vecinos del barrio. Conocen con nombres y apellidos a la población de la circunscripción, tienen identificados los mayores problemas de desarrollo de la zona y los riesgos más frecuentes que ésta sufre, a nivel personal y colectivo. Un hecho que ilustra el nivel de detalle de este conocimiento fue la dinámica que emergió de forma espontánea durante el desarrollo de la entrevista grupal de acompañar cada afirmación y premisa teórica que defendían los presidentes de CDR con ejemplos concretos ocurridos en el barrio, experiencias con vecinos y situaciones específicas con ciertas viviendas de la circunscripción, avalando aquello que los participantes narraban.

Esta proximidad que mantienen con la comunidad les otorga legitimidad para conceptualizar y diseñar acciones comunicativas para la prevención de riesgos de desastres de origen hidrometeorológico extremo, aprovechando su conocimiento, experiencia y cercanía a la vecindad. No obstante, según las entrevistas realizadas los planes de preparación vienen desde el municipio<sup>341</sup> y aunque se conciben a partir de los

---

<sup>341</sup> Anualmente la Defensa Civil realiza las IMO (Indicaciones metodológicas de organización) que son indicaciones para la preparación.

aportes de diversos agentes comunitarios, es casi imposible pretender ajustarlos a las necesidades de cada cuadra o circunscripción.

En avenencia con la mayoría de los actores comunitarios, el principal problema de desarrollo que sufre la zona objeto de estudio que se extrajo de la ejecución del grupo focal fue el deterioro constructivo del fondo habitacional, causa y consecuencia de múltiples desastres. Sin embargo, este consenso sobre las problemáticas existentes en la zona, no siempre va acompañado del mismo beneplácito en los modos para resolverlos. Los criterios de resolución oscilan desde posturas que procuran una solución sostenible a largo plazo que visualiza el proceso resolutorio como parte de la solución del problema, al generar una fuente de empleo<sup>342</sup> a los pobladores del consejo popular; hasta otras no formales y alternativas que buscan la inmediatez en los arreglos mediante la construcción de muretes tipo diques, vallas y otras alternativas momentáneas de alto impacto en la imagen urbana, traspasando en ocasiones lo contemplado por las regulaciones urbanas vigentes y dejando de aplicar una lógica de reducción de vulnerabilidades a largo plazo, esta perspectiva es propuesta principalmente por aquellos que sufren directamente el mal estado constructivo. La realidad descrita está determinada, en parte, por el problema habitacional que vive la ciudad y que provoca el hacinamiento de familias en hogares y fomenta las construcciones irregulares.

Si bien, los puntos de vista en el método de reducir los elementos vulnerables de la comunidad divergen de unos a otros actores, la totalidad de ellos identificó la prevención de desastres como un factor imprescindible en la reducción del riesgo que demanda de una preparación permanente de la población, en coherencia con la opinión de la totalidad de los actores de la DC. En este proceso de capacitación “la comunicación es la base fundamental para desarrollar este trabajo en la población”, afirma Ana María Álvarez, coordinadora de CDR de la zona y completa esta idea el trabajador social afirmando que “de cómo tú te dirijas a la población, es cómo ellos te van a ver, analizar y aceptar”.

Efectivamente, ninguno de los actores implicados en la prevención de desastres de origen hidrometeorológico extremo de la circunscripción n° 62 soslaya el rol que juega en la prevención de desastres la comunicación. Sin embargo, hay que señalar que a pesar de que la metodología de reducción del riesgo en Cuba fomenta la prevención de riesgos de desastres en todos los niveles y esferas a partir de la educación y la comunicación social y sobre la base de la participación comunitaria para contribuir a la creación de una “cultura de reducción del riesgo”, las entrevistas demuestran que en el área estudiada son escasas las actividades desplegadas de comunicación educativa para la prevención de riesgos de origen hidrometeorológico extremo, a partir de la participación social.

---

<sup>342</sup> Liudmila Labrada del TTIB en la entrevista personal que se le realizó remarcó la prioridad de dar solución al fondo habitacional de la zona: “hay muchas ciudadelas en estas áreas que se inundan [...] y quizá esa transformación pudiera ser una fuente de empleo para la misma población que vive dentro de este Consejo”

### *Poder de decisión en las intervenciones*

No obstante, lo anterior no debe entenderse de modo absoluto, pues los actores comunitarios implicados formalmente en la prevención de desastres en la zona estudiada organizan reuniones de vecinos, donde se tratan los problemas de carácter colectivo; participan en el ejercicio nacional de entrenamiento para situaciones de desastres, el “Meteoro” y en los Días de la Defensa (que deben ser tres veces al año, según la coordinadora de CDR de la zona) cuyos contenidos son impuestos por el municipio y varían en dependencia de las problemáticas y necesidades del momento.

Tantos esfuerzos promovidos desde el municipio dejan poco espacio para la planificación, organización e implementación de actividades de comunicación educativa desde la circunscripción o los CDR. La mayoría de líderes formales comunitarios poseen responsabilidades laborales al margen de sus obligaciones con la comunidad, es decir, viven sobrecargados de trabajo y aunque se apoyan de líderes informales<sup>343</sup>, “el rol lo debe asumir los representantes formales de esa estructura comunitaria” afirma Inola Díaz, a falta de una figura formal que dinamice las prácticas comunicativas de esta naturaleza.

#### *7.2.2 El papel de los líderes informales en la RRD como representantes de la comunidad y socializadores de las políticas de RRD*

En la investigación se trabajó la intervención comunicativa sobre los actores de la comunidad con cualidades de líderes informales por su potencial como facilitadores y transmisores de la información, así como posibles dinamizadores de procesos de comunicación educativa basados en técnicas grupales que otorguen mayor participación de los intervinientes. La tarea de identificar estos líderes informales que supuso la aproximación al suceder constante de esos hombres y mujeres que van produciendo la vida social sobre la base de la cotidianeidad en su comunidad para detectar los rasgos que los caracteriza como líderes dentro del contexto donde se desarrolla su acontecer diario y que media el proceso comunicativo.

Como punto de partida, se definen las especificidades culturales y la idiosincrasia de la población objeto de estudio, factores que condicionan el nivel de percepción del riesgo de ese grupo social. La breve descripción físico-geográfica y urbana de la Circunscripción n° 62 del Consejo Popular Vedado-Malecón, supuso un primer acercamiento al acontecer de esta comunidad y su coyuntura, la cual determina el estilo de vida de la comunidad estudiada e influye en otras características sociodemográficas.

---

<sup>343</sup> Según Xiomara Leyva, delegada de la zona durante más de 20 años, los líderes informales son “vecinos como otros cualquiera que han ido asumiendo o han aceptado la comisión de prevención de la cuadra”.

### *Características sociodemográficas*

Pese a estas disparidades físico-urbanas, las características sociodemográficas y culturales de los líderes informales identificados por los presidentes de los CDR de la zona de estudio se repiten en la totalidad de la muestra seleccionada.

En primer lugar, en cuanto a las diferencias por sexo, se aprecia que el sexo femenino está más representado en la muestra, con un 61,9% frente al 38,1% de la población masculina (ver anexo 27, Tabla 33). Siendo mayoritariamente hombres los presidentes de CDR (líderes informales), éstos identifican principalmente a la mujer como líder informal en sus respectivas cuadras apelando a su carisma, inteligencia y nivel de responsabilidad e implicación con el CDR, entre otros motivos. Es incuestionable el substancial rol de la mujer dentro de la comunidad y se evidencia su potencial como formadora comunitaria en las actividades de prevención de desastres, puente entre los mediadores comunitarios y el resto de la vecindad. El líder informal se percibe como un actor social estratégico que proyecta credibilidad y confianza al resto de la comunidad y que debe estar legitimado por una precisa y cuidada selección entre los miembros de la cuadra. Otro factor determinante en la conformación de líderes informales, según los resultados del cuestionario implementado en la zona objeto de estudio, es la edad. Se da la relación proporcional que a mayor edad, mayor nivel de participación y compromiso con la cuadra y la problemática de la comunidad. Los líderes informales detectados por los presidentes de los CDR pertenecen mayoritariamente al grupo etario representado por la población de 59 a 74 años, correspondiente al adulto mayor, que supone un 45,23% de la muestra. Por arriba de esta edad se encuentra la población llamada de la tercera edad que debido a su ancianidad, se le dificulta la actividad participativa en la comunidad, explicaba Mirsa de la Federación de Mujeres Cubanas, del CDR n°7. En oposición a la implicación de este grupo mayoritario, se encuentran los jóvenes con edades comprendidas entre 18 y 29 años, con un 16,6% (ver anexo 27, Tabla 33), grupo etario donde resulta verdaderamente complicado encontrar personas que participan activamente en la vida comunitaria.

Otro factor estudiado para determinar qué rasgos comparte los líderes informales, es el nivel sociocultural, empleando como indicador el grado académico alcanzado por los mismos. El nivel de instrucción de los líderes informales es medio y medio alto, sin existir a penas diferencias educacionales si dividimos a la población por sexo. Algo más de la mitad de la muestra, el 52,37% (ver anexo 27, Tabla 34), tienen estudios medios (técnicos medios o preuniversitario) y el 33,33% de los encuestados poseen estudios universitarios. Es decir, el 85,5% de la población cuenta con estudios medios o superiores. Sin embargo, también se observaron situaciones en las que, la elevada edad de algunos encuestados y encuestadas, con enfermedades propias de la edad -tipo problemas agudos en la vista o enfermedades como el párkinson-, cruzado con niveles de alfabetización más bajos –en algunos casos-, requirió en ocasiones la aplicación del cuestionario

de manera casi personalizada, leyendo individualmente la planilla de preguntas para que el sujeto pudiera responder. Obviamente, este hecho dificultó la aplicación de los cuestionarios pero se obtuvo de estas encuestas mayor información y profundidad en las respuestas, al convertir el cuestionario en un híbrido con la entrevista personal. Estas limitaciones detectadas en ciertos los líderes informales de la zona, paradójicas al ser y al concepto de líder, condujo al cuestionamiento del verdadero potencial de liderazgo de algunos de los sujetos propuestos por los presidentes. La dependencia, como rasgo de la personalidad, se contrapone *a priori* con el carácter espontáneo e independiente de un líder, con recursos propios para resolver dificultades y con carisma y credibilidad para socializar información con los demás. Algunos presidentes justificaron su elección apelando a otros rasgos que definen el carácter de los líderes y que se sustenta sobre ejes, asociados fundamentalmente al tipo de vínculos que establecen con los vecinos de sus cuadras, basados en lazos de solidaridad, confianza, empatía e incondicionalidad.

Otro aspecto que se midió en los líderes informales propuestos por los CDR que condiciona su nivel de implicación con la vecindad, fue el nivel de arraigamiento a la circunscripción, medido en el cuestionario por el número de años que el sujeto ha residido en la circunscripción n° 62. El estudio revela que a partir de los 3 años habitando en el territorio, comienzan a brotar los actores estratégicos que funcionan como líderes informales en la comunidad. La mayoría de los líderes informales de la muestra, el 76,19%, lleva viviendo entre 3 y 10 años en su lugar de residencia (ver anexo 27, Tabla 35), es decir, posee un nivel de arraigamiento a su comunidad sólido, teniendo en cuenta que es una zona donde la población fluctúa en gran medida, según la opinión de Leyva, de la DC del municipio Plaza.

#### Elementos conceptuales compartidos

El conocimiento de la praxis social de los vecinos estudiados, requiere no solo de una descripción sociodemográfica de los mismos, sino también de una interpretación de la percepción inmediata que poseen de su entorno para una mayor comprensión -sin falsos prejuicios- de sus comportamientos y prácticas sociales. Se comenzó preguntando a los líderes informales de la Circunscripción estudiada por los límites que enmarcan su comunidad, a fin de entender cuál es su área de atención, así se aludió a diferentes espacios heterogéneos. El 80,95% de la muestra coincide en perfilar los confines de su comunidad en un ámbito superior al del hogar o la familia (ver anexo 27, Gráfico 23), lo que constituye una concepción solidaria de la vecindad y arraigada, despojada del individualismo y el aislamiento, lo cual favorece el trabajo comunitario gracias a los vínculos de cooperación y solidaridad que se constituyen entre sus habitantes.

Esta afirmación se refuerza con la idea generalizada de los presidentes de CDR cuando se les pregunta por la solidaridad y la cooperación que se forja entre los vecinos de la cuadra en caso de inundaciones en el barrio, la mayoría de ellos opina como el presidente de CDR n° 1, “todos nos ponemos en función de eso. Los de arriba ayudan a los de abajo a subir y trasladar los bienes”. En el vídeo “Con el Mar en la Cabeza”

que produjo el TTIB del Consejo Popular Vedado-Malecón, junto con la Fundación Antonio Núñez Jiménez y ONU Hábitat, se justifica la posible no cooperación de los vecinos aludiendo a que toda la población tiene que ponerse en función de lo “suyo” en caso de inundación o ciclón. No obstante, en esta grabación realizada el mismo día en que se produjeron unas fuertes penetraciones de mar que vivió el consejo popular (3 de marzo de 2010), la comunidad ensalza la unidad de los vecinos para enfrentar al mar, “hay hermandad”, dice uno de los entrevistados en el vídeo. Es pertinente resaltar que únicamente, se detectó la inconformidad de un presidente casi recién instalado en la comunidad que se quejaba de la escasa cooperación que había encontrado en su CDR, tras el paso de los huracanes Gustav e Ike en septiembre de 2008, lugar de residencia de artistas y personalidades populares.

Este sentimiento de solidaridad que impera entre vecinos, trabajadores del barrio y otros actores sociales, genera confianza entre la población y entre ésta y las instituciones civiles y gubernamentales encargadas de la gestión de reducción del riesgo, factor esencial en la prevención de desastres, siguiendo los preceptos teóricos de Ben Wisner, Carlos Lozano, Gil Asencio y otros investigadores en el tema. A opinión de Mark Ingelbrecht, este sentir es conquista de “50 años de Revolución que parte de la solidaridad entre los cubanos y con otros pueblos, a través del internacionalismo y que promueve bastante la solidaridad desde las escuelas [...] aunque ya no tenga la misma carga de valor que tenía antes, sigue estando bastante presente” y es especialmente sustantivo en situaciones de desastres pues responde a lo que algunos autores como Núñez (s/f: 90) han denominado la “pedagogía del desastre”.

#### *Experiencia en emergencias anteriores*

La circunscripción sufre anualmente el embate de inundaciones provocadas en muchas ocasiones por frentes fríos fuera de la temporada ciclónica. Si bien, existe dos experiencias que han marcaron especialmente la vida de sus pobladores en relación a los desastres (ver anexo 28): la “tormenta del siglo” en 1993 y el huracán Wilma en 2005. El 13 de marzo de 1993 tuvo lugar la llamada tormenta del siglo “que prácticamente dejó todo desolado, desde el punto de vista de los bienes materiales”, explica Xiomara Leyva (ex delegada de la circunscripción), lo que impulsó la creación de mecanismos para reducir el riesgo de desastres. Antes de esa fecha existieron algunas penetraciones que nunca llegaron a la severidad que alcanzó la tormenta del 93. Otro antecedente importante que se vivió en el consejo popular en cuestiones de inundaciones fue el provocado por el huracán Wilma, el 20 de octubre de 2005. En esta ocasión, narra Leyva Matos de la DC de Plaza, el problema principal fue la apreciación de la población, aún así las estructuras ya estaban creadas y las pérdidas fueron mínimas en comparación al 93. Algunos actores comunitarios recordaron en la entrevista que los medios de comunicación estuvieron durante varios días advirtiendo del fuerte evento que se avecinaba pero su sorpresiva magnitud volvió a causar un gran desastre en la parte norte del Consejo Popular Vedado-Malecón. “Con la experiencia del 93, muchas personas se

confiaron, ya que hicieron construcciones internas en sus casas para subir los equipos, los muebles, etcétera, teniendo en cuenta los límites marcados durante las inundaciones del 93” cuenta Xiomara, pero el Wilma sobrepasó estos límites y “los vecinos que se habían confiado, perdieron muchos bienes”. A parte de estas dos grandes inundaciones, la circunscripción sufre inundaciones anualmente, sin que el problema se haya resuelto todavía.

### *Niveles de concienciación percibidos*

Un aspecto que aún aunque con diversos matices las creencias del 100% de los entrevistados, incluyendo a decisores políticos, expertos en la materia, trabajadores y técnicos en cuestiones de desastres, mediadores comunitarios y líderes formales, es el tópico referido a si realmente son conscientes del riesgo de desastre que corren los vecinos del Consejo Popular Vedado-Malecón y concretamente, los residentes en la circunscripción objeto de estudio. Se considera un asunto realmente transcendental pues la adopción de medidas preventivas, así como la movilización y respuesta durante la crisis, dependen en gran medida del nivel de sensibilización o concienciación. Para Labrada, del TTIB “ellos saben que esta parte de Vedado-Malecón está seis meses en alerta y seis meses sigue en alerta [debido a las penetraciones que sufre el barrio, consecuencia de los frentes fríos] y tienen que estar preparados todo el tiempo”; la coordinadora de CDR de la circunscripción nº 62, confirma que “sí, la mayoría lo saben”; la autora del programa nacional de comunicación para situaciones de desastre, sostiene que “conocen bastante, no sé si todos pero conocen bastante” e Ingelbrecht admite que “el nivel de conciencia que hay en la población es realmente elevado, todo el mundo sabe quién es el referente a la hora de que algo va a pasar”. Efectivamente, estas creencias refuerzan los datos arrojados en el cuestionario. Las respuestas de los líderes informales a la pregunta qué riesgos suponen una mayor amenaza para su comunidad, corroboran la convicción expresada por el resto de actores sociales. La categoría “inundaciones” fue el riesgo más reconocido por la muestra con un 66,6% de respuestas a su favor, tal y como lo identifica la Directiva nº1 para desastres y otros informes sobre vulnerabilidad del país y la ciudad<sup>344</sup>. Tras las inundaciones, los vecinos de la zona nº 62, identifican otro tipo de fenómenos que se muestran en un equilibrio de prioridad como interrupciones de electricidad (30,95%) o derrumbes de edificios frágiles (30,95%) (ver anexo 27, Gráfico 24). El riesgo de inundaciones durante los doce meses del año, unido al deterioro habitacional que agrava el peligro anterior, son problemas interrelacionados<sup>345</sup>, detectados y reconocidos por todos los actores sociales de la zona.

No cabe duda que la experiencia empírica que cada persona ha sufrido con emergencias anteriores influye poderosamente en el nivel de conciencia sobre el riesgo, el conocimiento de las formas de resolverlo y la

<sup>344</sup> Conviene recordar que el caso más significativo en cuanto a la combinación de peligro, vulnerabilidad y riesgo resultante de las penetraciones de mar en el país lo constituye el Malecón Habanero (Rodríguez, en Ida y otros, 2000)

<sup>345</sup> El TTIB reconoce la prioridad de desarrollo que tiene el Consejo Popular “de dar solución a las viviendas. En estas áreas hay muchas ciudadelas que se inundan de agua”.



percepción del riesgo que instiga aunque no determina la toma de medidas preventivas. En opinión de Xiomara Leyva, los vecinos del consejo popular son conscientes de los riesgos que corren precisamente “desde el 93 que sufrieron una gran sacudida”.

*Factores detectados que limitan la capacidad preventiva y de respuesta*

Como se observa en el relato de Leyva el factor sorpresa siempre reaparece en este tipo de acontecimientos, aún se tenga una vasta experiencia y conocimiento sobre desastres. La leve penetración de mar que vivió el consejo popular el 3 de marzo de 2010 sorprendió a muchos actores comunitarios. A la coordinadora de CDR, con más de 20 años viviendo en el barrio, la inundación le afectó tan repentinamente que no pudo seguir con las tareas de organización y ayuda en la evacuación. En su relato narra que se encontraba “ayudando a evacuar a los vecinos y sus bienes, cuando subí a mi casa para cambiarme los zapatos, ya no pude bajar más porque una sola ola había inundado todo, nunca había visto llegar a ese nivel”. La experiencia de Ana María ilustra que evento tras evento se repiten los imprevisibles y repentinos alcances del ímpetu del mar, el viento o las lluvias. Esta rapidez con que ocurren los fenómenos puede coger desvalido a cualquier vecino, especialmente a aquellos que más se confían, según informan los especialistas de la comunidad. Sin duda y aunque la rapidez de este tipo de acontecimientos pueda paralizar a una parte de la comunidad, la experiencia previa contribuye indudablemente a manejar con mayor acierto las situaciones de desastres. En este sentido, el 100% de la muestra estudiada posee práctica sobrada en eventos hidrometeorológicos extremos, contribuyendo a la toma de medidas preventivas en su favor.

Cuando se preguntó a la población acerca de cómo es la vivencia de estos eventos, un dato curioso que arrojó el cuestionario fue que únicamente la mitad de la población, el 52,38% (ver anexo 27, Gráfico 25), manifestó haber vivido las situaciones de riesgo de desastre de manera muy traumática. Paradójicamente, cuando se les preguntó de forma abierta a los líderes informales de la zona de estudio que les sugería la palabra ciclón, el 65,54% de la muestra lo asoció a términos como desastre, horror, pánico, estrés y nervios, conceptos que remiten a una vivencia altamente negativa o al menos no positiva. Por tanto, aún cuando los desastres no son percibidos de forma muy traumática, según expresan conscientemente los líderes informales, puede afirmarse según revelan otros métodos y técnicas que ciertamente son afrontados como situaciones que generan un alto nivel de estrés y angustia.

El problema de los “nervios”, la inseguridad y el miedo en situaciones de desastres, ensombrecido a menudo por problemas de tipo biológico o daños físicos en la vivienda, aparece reflejado en la totalidad de los instrumentos aplicados y situaciones observadas. El vídeo “Con el Mar en la Cabeza” recoge este problema a través del llamado de varios habitantes del barrio, “el mar no solo destruye bienes materiales, sino también los nervios. Yo me altero y tengo que tomar pastillas”, declara una vecina del consejo popular; asimismo la coordinadora de CDR o la especialista del TTIB resaltaron durante las entrevistas este complicado asunto

que se fragua en situaciones de desastres y que obstaculiza las tareas de reducción del riesgo implementadas durante la respuesta.

Si bien el elemento *sorpresa* –que se repite evento, tras evento-, y el miedo y la angustia que se generan en situaciones estresantes obstaculizan la rapidez en la respuesta a eventos extremos; un factor que limita poderosamente la adopción medidas preventivas –antes de la aparición del ciclón- es la exposición continuada a un riesgo determinado. La exposición repetida a ciclones, penetraciones de mar e inundaciones deviene en un estado de “familiaridad” con ese riesgo y “confianza”, restricción identificada por la mayoría de trabajadores comunitarios y líderes informales, provocando una disminución en el umbral de la percepción del riesgo, así como en la adopción de conductas favorables que minimizan los daños sufridos por eventos hidrometeorológicos extremos. Esta realidad se materializa en la circunscripción en un exceso de confianza de los vecinos del barrio ante situaciones de riesgo de desastre, generando situaciones de indisciplina ciudadana.

Son diversos y difíciles de detectar los motivos que conducen a las personas a “confiarse” en exceso y en consecuencia, a disminuir la alerta en situaciones de riesgo de desastre. Variables de tipo sociocultural, el capital simbólico de cada sujeto, la experiencia empírica pasada en eventos similares, el desconocimiento de los efectos potenciales de una amenaza concreta, la familiaridad con el riesgo debido a una excesiva exposición a él y el papel de los medios de comunicación, entre otros, son factores que pudieran contribuir a una reducción de la percepción del riesgo. Detectar las causas que conllevan a una rebaja en la alerta supone un indispensable paso previo para sustentar eficazmente una estrategia comunicativa enfocada a la prevención de riesgos de desastres.

#### *Incidencia del tema a través de los medios de comunicación*

En el caso de los medios de comunicación, el fuerte poder socializador que poseen en la sociedad actual exige de la elaboración de una estrategia comunicativa minuciosamente preparada. Los medios tienen una responsabilidad indiscutible en la representación social de la sociedad cubana sobre los riesgos y su percepción, así como en la formación de ciudadanos preparados para actuar en situaciones de desastres. Juegan, además, un rol determinante en la prevención de desastres de origen hidrometeorológico extremo por la influencia que ejercen sobre la audiencia. Esto se corrobora, con la confianza tan aplastante que muestra la población encuestada con la información difundida por la televisión, radio y prensa. El 88,09% de la muestra cree que el papel de los medios de comunicación es incuestionable; lo que se dice en ellos se acepta de forma tajante e irrefutable. Esta seguridad depositada en los medios produce una doble consecuencia en el proceso que media la relación entre los agentes de la comunicación: por un lado permite dar instrucciones e informar de los acontecimientos con la seguridad de que los receptores van a confiar en lo que se comunica, aumentando la probabilidad de obedecer lo que allí se dicta; por otro lado, reduce la

capacidad de reflexión de los televidentes o interlocutores, sin dejar margen a la crítica y a la interpretación, preceptos defendidos por el paradigma comunicacional latinoamericano. Son muchos los ejemplos que evidencian la importancia que la audiencia concede a los grandes medios y especialmente a la televisión. En la tormenta tropical en La Habana, Paula, el 14 de octubre de 2010 -ocurrida mientras se recolectaban datos para la presente tesis- se vivió un ejemplo de entrega ciudadana a los medios. Se había advertido en los medios de comunicación, el acercamiento de un ciclón pero no se le concedió demasiada importancia, sin embargo, el ciclón llegó repentinamente a la ciudad de La Habana con ímpetu inesperado que pilló en la calle a muchos ciudadanos y ciudadanas y a la población en general en sus casas, algunas de ellas, con serias amenazas de derrumbe. La población capitalina desconcertada exigió a los medios, en un afanado intento de búsqueda de responsabilidades, una explicación de lo que realmente había ocurrido y de por qué se había generado tan gran falsa expectativa. El Dr. Rubiera el Instituto de Meteorología Cubana, máximo referente nacional en comunicación y desastres, tuvo que aclarar días después del meteoro qué otros factores climatológicos habían ocasionado aquellos vientos y lluvias. En esta misma línea, el corto audiovisual “Con el Mar en la Cabeza” refleja la indignación de los vecinos del Consejo Popular Vedado-Malecón que se relajaron en la toma de medidas preventivas debido a la advertencia televisiva de alerta ligera de penetraciones de mar. La noche del 2 de marzo de 2010, la televisión cubana pronosticó penetraciones de carácter leve en el litoral de La Habana. No obstante, estas penetraciones causaron fuertes inundaciones en el capitalino barrio Vedado-Malecón y cuantiosas viviendas sufrieron grandes daños. Esta aparente contradicción entre los daños ocasionados y la información difundida en los medios causó irritación entre los vecinos que no comprendían que la televisión se hubiera equivocado. En esta ocasión, lo que sucedió fue que la audiencia asumió la información ofrecida por la televisión y obvió, los elementos vulnerables del barrio. La penetración ciertamente fue de carácter leve pero sus efectos negativos se multiplicaron al converger con el lamentable estado arquitectónico de algunas viviendas (los elementos vulnerables de la comunidad), cuestión que no había sido alertada, ni tratada por la televisión, ni por el resto de los medios que se habían limitado a describir la fuerza del evento físico. El ingeniero hidráulico y experto en desastres, Jorge Luis Rodríguez Viera, explica en el vídeo del TTIB el doble impacto que sufre la comunidad ante este tipo de situaciones. Para el ingeniero el problema no es solo la amenaza, en esta caso, la penetración leve, la cuestión estriba en la vulnerabilidad o elementos vulnerables<sup>346</sup> de la zona, como puede ser el mal estado de las alcantarillas (ver anexo 24) que no sirven como tragantes o la existencia de viviendas por debajo del nivel de las calles.

---

<sup>346</sup> Esto se asocia con lo que Gustavo Wilches-Chaux advierte en varias de sus publicaciones, el riesgo creciente al que se enfrentan los países, no está producido por los aguaceros, sino por el tamaño de las goteras. Hoy día la población se expone a numerosos aguaceros fuertes y leves, pero debido al creciente tamaño de las goteras, un pequeño aguacerito puede ocasionar un desastre magnánimo.

*Creencias y mitos: conocimiento y autopercepción del conocimiento*

Las creencias y los mitos que todavía existen en la zona de estudio también distorsionan la óptica de apreciación de los desastres. Aunque la calificación obtenida en las preguntas del cuestionario referidas a los mitos y realidades asociados a desastres de origen hidrometeorológico extremo no es negativa, solo el 19,04% obtuvo una apreciación considerara como “muy buena”, frente al 45,23% que posee una calificación de “buena” (45,23%) o “regular” (28,57%) (ver anexo 27, Gráfico 26). La información que arrojan estos datos está ligeramente por debajo de cómo se perciben a sí mismos los vecinos de la circunscripción, pues el 88,37% de los individuos encuestados se considera estar informado o muy informado (ver anexo 37, Tabla 36), frente al 4,66% que siente estar poco o nada informado, es decir, la población encuestada siente saber más de lo que realmente conoce. La sobreestimación detectada en la autopercepción del conocimiento afecta directamente de forma negativa en la adopción de medidas preventivas.

Los mediadores comunitarios tienen identificada esta limitación en los vecinos del barrio: Leyva reconoce la necesidad de seguir “trabajando en el sentido de la percepción del riesgo de las personas, porque hay personas caprichosas, incrédulas y no siempre tienen el alcance de asumir con responsabilidad lo que está ocurriendo en un momento”; en este mismo sentido, la Lic. Labrada afirma que “algunos lo conocen y lo escuchan [acerca de un fenómeno climatológico extremo] están en alerta de que va a pasar pero se confían porque creen saber más de lo que saben”; sin embargo, no se ha observado en la zona ninguna actividad comunicativa que movilice la estructura de prevención de riesgos de desastres para trabajar en función de resolver esta debilidad.

La falta de expectativas que sienten la comunidad de cara a una nueva actividad educativa debido a la disonancia existente entre la información básica que se posee y la elevada autopercepción de ese conocimiento justifica el desinterés en capacitarse en cuestiones de desastres. Desde el municipio se han creado espacios para trabajar asuntos relevantes para la población relacionados, entre otros temas, con la prevención de riesgos de desastres, sin embargo, según informaron diversos actores comunitarios, a penas asiste la vecindad: “algunos sí pero es la minoría. Otros son muy incrédulos porque no creen en lo que uno dice, entonces no asisten, se mantienen así de lejos” admite Liudmila; la coordinadora de CDR confirma también este desinterés cuando afirma que “a la población le es indiferente porque siente que es volver a escuchar lo mismo que han escuchado en otras ocasiones y finalmente acuden las personas que menos lo necesitan porque son las más sensibilizadas y conscientes con el tema”. La ex delegada de la circunscripción reconoce que los vecinos de la zona nº 62 “no contestan al llamado y no participa la masividad que desearan, contrariamente, la población que asiste es la mínima”.

Son escasos los mediadores, tanto a nivel nacional como local, que visualizan esta circunstancia asumiendo su responsabilidad. Prevalece una mirada ajena del problema, en el sentido de que los mediadores responsables se sienten satisfechos porque presuponen que el hecho de que la información sea enviada a la comunidad, es sinónimo no solo de que llega a los sujetos, sino también de que es comprendida, descodificada y asumida según sus expectativas. Esta distorsión en las miras del problema se genera por la inercia de las disposiciones históricas de los procesos comunicacionales basados en concepciones eminentemente transmisivos y la dificultad para superar dichas disposiciones. No obstante, es justo mencionar que la coordinadora del CDR con honestidad aceptaba su responsabilidad en la desmotivación que sienten los vecinos para capacitarse debido a una deficiente estrategia que no consigue llegar a su público, “no hemos logrado que la gente sienta que esto forma parte de sus vidas, de que le estamos cuidando sus vidas. Porque a veces caemos mal”, admite Ana María.

Esta sintomatología de apatía generalizada en la educación para la prevención de riesgos de desastres hidrometeorológicos extremos debe hacer cuestionar a los mediadores comunitarios y a los comunicadores, los mensajes y los contenidos que promueven, los canales y los medios que emplean, la metodología que se aplica y los portavoces que se utilizan, es decir, todos y cada uno de los elementos que intervienen en el proceso comunicativo dirigido a la prevención de desastres. En contraposición, no se detectó durante el desarrollo de la investigación ningún comentario, gesto o actitud que sugiriese un cuestionamiento en alguno de los elementos comunicativos descritos anteriormente.

### *Canales preferidos*

En cuanto a los canales principales a través de los cuales los vecinos de la zona consideran haber obtenido mayor conocimiento en materia de prevención de desastres (ver anexo 27, Gráfico 27), los medios de comunicación -radio, televisión y prensa- aparecen como las vías prioritarias, incluso son percibidos como más eficaces que el aprendizaje adquirido por la propia experiencia empírica de cada sujeto en pasados ciclones, tormentas tropicales severas o inundaciones. Reaparecen los medios de comunicación como la institución social que representa mayor legitimidad para la sociedad. Seguido de estas dos grandes fuentes de conocimiento, los medios comunitarios y la experiencia personal, los líderes informales de la zona objeto de estudio se aproximan a la temática de prevención de riesgos de desastres en los intercambios simbólicos que se producen como consecuencia de las interrelaciones que se fraguan a través del diálogo con otros vecinos de la circunscripción. Esto evidencia la necesidad de insertar eficazmente en el flujo cotidiano de información, las cuestiones referentes a la prevención de riesgos de desastres desmitificadas a través de líderes informales de la comunidad, con habilidades comunicativas que proyecten seguridad y confianza.

*Contenidos priorizados*

Un aspecto crucial en el diagnóstico de necesidades comunicativas para cualquier actividad de carácter educativo es el relativo a la adecuación de los contenidos con los intereses y preocupaciones de los participantes. Los contenidos generales y abarcadores que proponen las estrategias de comunicación para la prevención de desastres a nivel nacional e institucional engloban prácticamente la totalidad de las inquietudes de los encuestados, sin embargo, las discrepancias aparecen cuando la estrategia aterriza en la localidad. Los programas concretos de las prácticas comunicativas para la prevención en el ámbito local prescritos desde el municipio no siempre coinciden con las motivaciones de los habitantes de la circunscripción n° 62, obviando una gran variedad temática que pudiera favorecer la asistencia y participación de los líderes informales en estos intercambios comunicativos.

De acuerdo con los resultados del cuestionario (ver anexo 27, Gráfico 28), a los líderes informales de la zona estudiada le interesan principalmente los asuntos relacionados con las intervenciones constructivas en el hogar, como muretes, barreras o sobrepisos, que sirvan para prevenir del agua los bienes durante futuras inundaciones, siempre adecuándose a la realidad económica de la población; otro aspecto por el que mostraron interés la comunidad es por la creación de un plan familiar que de forma integral sirva de guía y marque las pautas orientativas sobre las medidas que minimizan los daños tras un evento riesgoso. Por último, el tercer bloque temático que más preocupa a los habitantes de la circunscripción es la vuelta a la “normalidad” lo antes posible, es decir, la recuperación tras el impacto. En adición a lo anterior, se recogieron en el cuestionario sugerencias y observaciones que reflejan el deseo y la necesidad de desarrollar un ejercicio de preparación para casos de desastres similar al “Meteoro” en el nivel comunitario y no solo circunscrito a los centros de trabajo y a la esfera organizacional. En opinión de Liudmila, la población estudiada demanda de una actividad de preparación a nivel de cuadra pues realmente es minúsculo el número de vecinos de la calle que han tenido la oportunidad de participar en uno de ellos. El Meteoro es un ejercicio nacional reconocido por todo el mundo debido a su mediático llamamiento y difusión, sin embargo, “¿quién realmente participa en el Meteoro? Yo no he visto a la población general participar en el meteoro”, declaraba la especialista del TTIB. Como conclusión, a los vecinos estudiados les interesa principalmente los contenidos relacionados con la preparación para desastres, en armonía con las prioridades manifestadas por los presidentes de CDR. Esto sigue una lógica de prepararse para la respuesta que se contrapone a la visión holística de reducción de vulnerabilidades, cuestión que pudiera ser tomada en cuenta en una posible dinámica de comunicación educativa.

*Medidas preventivas*

Ya se mencionó anteriormente, la cantidad de factores que condicionan e influyen en el nivel de percepción del riesgo que poseen las personas: los mitos, creencias y valores en torno a los desastres, su causalidad y formas de evitarlo, el grado de conocimiento que se disponga sobre el tema de desastre, las experiencias previas, la cercanía y familiaridad al eventos, etc., condicionantes que pueden atenuar el nivel de percepción del riesgo, rebajando el umbral de “miedo” e inseguridad y en consecuencia, la adopción de acciones preventivas disminuye. Siguiendo este esquema de conducta lógico, se comporta una parte significativa de la población estudiada. De los datos obtenidos en el cuestionario y las entrevistas, se concluye que la población objeto de estudio es consciente de las amenazas que le atañen, no es una población ingenua, ni ignorante ante el tema de las amenazas que le afectan y los desastres hidrometeorológicos extremos pero creen saber más de lo que realmente conocen, existiendo todavía prejuicios que no han sido desmitificados, relacionados entre otros con los roles de género y los medios de comunicación. Mayoritariamente, los líderes estudiados desconocen el grado de vulnerabilidad en el que se desenvuelven ante la inminente llegada de un evento climatológico adverso, lo que propicia un estado de “confianza” y “relajación” que afecta a la toma de medidas preventivas “a tiempo”. El número de personas que de manera organizada posee en el hogar un plan familiar para situaciones de desastres es muy limitado. Solo el 23,81% (ver anexo 27, Tabla 37) de la muestra encuestada asegura tener un plan familiar de situaciones de desastres. La ausencia de planificación en situaciones de desastres propicia ante la llegada de un ciclón u otro evento adverso la ejecución de medidas de forma reactiva, ciertamente sobre la base del conocimiento y la experiencia, pero que no dejan de tener un matiz espontáneo y con ciertas dosis de improvisación, en muchas ocasiones mediadas por el estrés y la ansiedad que se genera en esos momentos de crisis. Curiosamente, un porcentaje elevado de la población de la muestra reconoce la importancia de la creación de un plan familiar para situaciones de riesgos de desastres de origen natural pues constituye una de las áreas temáticas que más interesa a la población.

Otro aspecto determinante para medir la percepción del riesgo en el tema que afecta la presente investigación, es la predisposición de la población objeto de estudio para evacuarse –causa capital en el éxito de la metodología de reducción del riesgo en Cuba–, entendiendo ésta como la medida preventiva principal cuando la amenaza es inminente. Los resultados evidenciaron una realidad denunciada por numerosos especialistas, mediadores y trabajadores comunitarios que debe ser tomada en cuenta en la planificación de las prácticas comunicativas que se establezcan en este sentido. Ciertamente la mayor parte de la muestra está dispuesta a movilizarse en caso necesario, el 58,14% de los encuestados (ver anexo 27, Tabla 38); no obstante, el 34,88% de la población se muestra indecisa. Este elevado porcentaje constituye los posibles casos de resistencia a abandonar sus hogares que dificultan y entorpecen la labor de los

mediadores ante la inminente presencia de un ciclón o huracán, pues exige mucha persuasión y comunicación entre varios colaboradores. En caso de máxima resistencia, la ley puede actuar pero la totalidad de los mediadores de la comunidad aseguran que casi nunca es necesario acudir a las fuerzas armadas, ya que finalmente -a veces tras un arduo esfuerzo comunicativo- las personas son “convencidas” y acceden a abandonar la casa, declara Xiomara. El trabajador social de la zona nº 62 confirmó este tópico, aludiendo que “siempre hay resistencia. La gente quiere cuidar sus cosas. Nosotros utilizamos métodos persuasivos, comunicación y psicología. Es un trabajo de concienciar a las personas que viven en alto y a las personas que viven abajo para que las reciba. Finalmente siempre las personas acceden, nunca hemos tenido que emplear la fuerza de la ley”. Esta situación tratada desde una perspectiva de comunicación educativa apoyada con dinámicas grupales y técnicas participativas podría facilitar la tarea de movilización y evacuación de la población ante la aparición de eventos hidrometeorológicos agudos, pues como sostiene la Dra. Virginia Huergo de la Cruz Roja Cubana “la gente puede saber mucho qué cosa es un ciclón pero cuando viene, uno de los grandes trabajos es concienciarlos para sacarlos de sus casas y eso es bastante difícil. Para ello se necesitan técnicas muy específicas”; a este respecto el Dr. Calviño mantiene una posición similar a la doctora, por mucho conocimiento que se haya acumulado sobre un tema de esta índole, opina el profesor, el momento de la decisión final “no te lo quita nadie de encima. En el proceso de toma de decisiones, los medios masivos se quedan cortos y tiene que ser los medios de corta distancia los que trabajen”.

Junto a la evacuación, no se puede dejar de señalar que entre las medidas preventivas consideradas como las más beneficiosas por los líderes informales y más recurridas se encuentra la vinculada con la construcción de muretes y otras reformas en las viviendas, el 61,90% de la muestra (ver anexo 27, Gráfico 28) asegura estar muy satisfecho con la adopción de este tipo de acciones para la prevención de riesgos de desastres. Coherente con este resultado, es la respuesta a la pregunta sobre los contenidos prioritarios para una acción formativa o informativa referida a la prevención de riesgos de desastres de origen hidrometeorológico extremo, el tópico relativo a la construcción en las viviendas supone un tema de interés generalizado para la población, constituyendo un posible eje temático en la conceptualización de una dinámica de capacitación comunitaria.

Asimismo, existe otra serie de medidas preventivas identificadas por los vecinos como necesarias y que su experiencia empírica les ha enseñado que su adopción a tiempo, minimiza los daños del impacto del evento hidrometeorológico extremo. Entre estas acciones positivas, susceptibles de ser multiplicadas se encuentran las relacionadas con el almacenamiento de medicamentos (88,09%) y alimentos (85,71%), la reserva de agua necesaria (71,42%) y la correcta protección de puertas y cristales (78,57%), (ver anexo 27, Gráfico 29).



### **7.3 La implementación de las prácticas comunicativas para la RRD naturales en “tiempos normales” que sigue empleando esquemas comunicativos tradicionales**

Tras la caracterización de los actores que intervienen en los intercambios comunicativos en la zona objeto de estudio, a lo largo de esta sección se describe cómo esos mediadores comunitarios han implementado las prácticas comunicativas en el barrio objeto de estudio. El repaso de las prácticas comunicativas en las comunidades completa el itinerario lógico de las intervenciones que va marcado por las recomendaciones en los niveles internacionales, las políticas y los programas nacionales y su implementación en las localidades.

Para el estudio de las prácticas comunicativas en los barrios se tendrá en cuenta cuáles son las acciones comunicativas y contenidos implementados, así como los espacios comunitarios donde se desarrollan estas mediaciones; se examinará el lenguaje empleado y la claridad de los mensajes y se identificará los flujos informativos predominantes. Con toda la información recolectada se detectará cuál es el modelo comunicativo dominante en la comunidad.

#### *7.3.1 Las acciones comunicativas y otros aspecto técnicos*

##### *Acciones comunicativas, contenidos y espacios comunitarios*

A partir del relato de los entrevistados, se tipificó varios espacios de participación asociados a prácticas comunicativas para prevención de desastres. El primer resultado que se dedujo fue la predominancia de actividades comunicativas educativas encaminadas a la preparación para la respuesta, en detrimento de otras acciones más reflexivas, como pudiera ser la creación de mapas de riesgos. Esta afirmación se acentúa en la esfera mediática, cuyos mensajes se reducen básicamente a un llamado a la población para estar preparados y en alerta ante posibles ciclones y huracanes. En tiempos normales, la comunicación sobre prevención de desastres hidrometeorológicos extremos prácticamente es nula y la única información referida al tema que permanece es la que los noticieros ofrecen diariamente en la sección dedicada al parte meteorológico.

En cuanto a los procesos comunicativos educativos insertos en la circunscripción estudiada, prevalecen las prácticas verbales, espontáneas e interpersonales, poco planificadas, en las que la información fluye desde el presidente de CDR u otro representante de la comunidad hacia los vecinos del barrio, especialmente a aquellos que consideran posibles voceros de los contenidos que se les otorgan. Procesos comunicativos que gracias a la cercanía entre los mediadores y la comunidad se asegura la recepción del mensaje. Como justificación de la insuficiente planificación y organización de dinámicas comunicativas educativas en la

circunscripción, se encuentra la creencia de los presidentes de CDR de que la comunicación repetida hasta el hostigamiento resulta perjudicial y crea angustia entre los pobladores; resultado de la entrevista grupal se extrajo la necesidad de concentrar dichos esfuerzos comunicativos en públicos concretos y tratar situaciones determinadas<sup>347</sup>.

Las principales intervenciones educativas/comunicativas detectadas en la zona objeto de estudio se producen principalmente durante la temporada ciclónica, el protagonismo lo acopian los líderes formales y se apoyan de líderes informales que asumen el rol de facilitadores para dar información a la población y recordar las medidas preventivas que deben tomar para estar preparados en caso de ciclón, huracán o inundación. Fuera de la temporada ciclónica la comunicación disminuye, incluso en el área de estudio que permanece en alerta durante todo el año por las inundaciones que ocasionan los frentes fríos. A este respecto, Liudmila sostiene que “en tiempos normales la comunicación se pierde. No hay nada, no hay ciclón, no hay alerta, no hay llamado, no hay nada. Solo se acuerdan de ello las personas que lo sufren”. La especialista del TTIB reconoce no haber desplegado prácticas comunicativas educativas en prevención de desastres hidrometeorológicos extremos directamente con los miembros de la comunidad; tampoco el trabajador social de la zona, ni el delegado de la circunscripción<sup>348</sup> han organizado actividades grupales en este sentido. No obstante, cuando se profundiza en el tema, aparecen prácticas que se implementan y se desarrollan en la circunscripción y que de forma directa o indirecta tratan la problemática de la reducción y prevención de desastres de diversa naturaleza.

Para el delegado, Alejandro Lara, la información se duplica y llega a las personas a través del “aviva voz”. Los factores responsables, explica el delegado, informan primeramente a los vecinos más dañados y ellos multiplican la información. De modo similar respondieron los presidentes de CDR, que aseguran transmitir la información siguiendo un doble criterio: en primer lugar, a los vecinos más vulnerables y en segundo, a aquéllos con mayor probabilidad de que sociabilicen su conocimiento.

Además de estas prácticas comunicativas interpersonales que se desarrollan fluidamente en la localidad, se detectaron en la circunscripción dinámicas grupales que abordan de manera ocasional y en muchas ocasiones indirectamente la temática de desastres. Estas sesiones comunicativas se resumen en las reuniones de los CDR, los días de la defensa, el trabajo del personal sanitario y el ejercicio de preparación nacional “Meteoro”.

La necesidad de anclar con mayor firmeza la temática de la reducción de desastres en el flujo informativo de la comunidad es un aspecto demandado reiterativamente por una representante de los expertos en

<sup>347</sup> Para J.L. Lusón las prácticas comunicativas deben focalizarse en algunos grupos etarios concretos, como el adulto mayor que necesita aumentar la conciencia social sobre el valor para salvar vidas humanas que poseen las evacuaciones.

<sup>348</sup> Es pertinente señalar el corto tiempo que el delegado lleva ejerciendo sus responsabilidades para con la circunscripción nº 62 del Consejo Popular Vedado-Malecón. Alejandro Lara fue elegido para su cargo en la comunidad en las últimas elecciones de 2010.

desastres. La Dra. Estrella Roca Ortiz, responsable de cuadros docentes en el CLAMED, opina que incluir el tema de reducción del riesgo de desastres en los barrio-debates<sup>349</sup> es un asunto complejo por la carga social que lleva implícito esta problemática, en este sentido, afirma “la reducción del riesgo es un tema social que tiene que ver mucho con la vulnerabilidad de la comunidad. Es además un aspecto con gran potencial educativo en estos pequeños espacios grupales”. No obstante, la subutilización de esta tipología de dinámicas en el barrio, no debe ser entendida como un indicador de una estructura deficitaria. Por el contrario, la zona estudiada cuenta con una fortaleza significativa a destacar: la infraestructura necesaria para reunirse, organizarse y celebrar eventos. Los dos locales que el delegado de la circunscripción emplea para las reuniones en la zona son espacios modestos pero bien acondicionados, de diferente tamaño, según la cantidad de participantes en los eventos que se ejecutan. Junto a estos dos, el trabajador social de la zona, Alejandro Machín, comentó que representantes del centro cultural de La Quiribilla (en la calle 5ª, entre C y D) ubicado dentro de los límites de la circunscripción n° 62, se han ofrecido en repetidas ocasiones para realizar actividades de diversa naturaleza con los vecinos. Por lo tanto, en la circunscripción existen al menos tres aulas aptas para la celebración de reuniones y grupos vecinales.

En cuanto a la forma de abordar la temática de RRD, de acuerdo con los resultados obtenidos en las entrevistas, en las reuniones de presidentes de CDR la temática de prevención de desastres es tratada principalmente desde la óptica de reducción de accidentes, a partir de valorar condiciones que en la comunidad causan la ocurrencia de estos accidentes; esta temática está vinculada con la detección de riesgos en la comunidad que solicita anualmente el municipio. En estos encuentros entre líderes formales, informa el delegado de la circunscripción, se tratan además otros temas vinculados a la reducción del riesgo de desastres como la organización de las movilizaciones, el cuidado de la propiedad durante las evacuaciones, se asigna la responsabilidad de cada aseguramiento y se actualizan los planes para casos de emergencia.

Las acciones de detección de riesgos en el nivel comunitario y la actualización del plan para casos de emergencia, herramientas para formar a las bases en la preparación para casos de desastres según informes cubanos de reducción del riesgo, son reforzadas por el ejercicio nacional de entrenamiento que se celebra anualmente. El “Meteoro” es la actividad educativa mayoritariamente reconocida y merece una especial mención por el esfuerzo que se despliega año tras año para preparar a la población. Esta iniciativa se celebra a principios de la temporada ciclónica y tiene dos días de duración. El primer día, se dedica a ejercitarse en situaciones hipotéticas para ensayar la respuesta ante huracanes y ciclones. En el segundo día, se realizan actividades concretas de preparación: poda de ramas de árboles que pueden caerse, limpieza de pozos, identificación de lugares para las evacuaciones de los bienes y los animales... Este ejercicio nacional goza de una gran cobertura mediática y permite alcanzar año tras año resultados superiores y potencializar una

---

<sup>349</sup> Son debates organizados por los CDR sobre temas muy variados que pueden ir desde aspectos prácticos relacionado con la comunidad, políticos o incluso culturales.

adecuada capacidad de respuesta en caso de emergencias y desastres, según fuentes de la Defensa Civil. Si bien, este loable esfuerzo llega a una gran capa social, un porcentaje elevado de la población posee pocas posibilidades de participar en el ejercicio nacional. Mientras que los dirigentes formales y los cuadros de mando encomian la democratización en este ejercicio; la población encuestada reclama actividades similares a este famoso llamamiento nacional pero con una participación real de la comunidad que permita el acceso a esta práctica a los vecinos más afectados. Acorde con este sentir, Liudmila del TTIB admitía en la entrevista que “yo no he visto a la población participar en los Meteoros. Preparados y alerta para el Meteoro, ¿quién?, la gente del gobierno, del Poder Popular pero yo no he visto participar a las personas que realmente sufren las inundaciones”.

Otra iniciativa comunicativa detectada en la comunidad son los días de la defensa. En estas jornadas se organizan sesiones informativas sobre determinadas problemáticas que afectan al municipio en general. Aunque la convocatoria se difunde a nivel de cuadra, la temática sobre la que gira la dinámica es proyectada desde el municipio, no obstante, se pide a la base que proponga contenidos que preocupan e interesan a la localidad, reconoce la coordinadora de CDR de la zona n° 62. Durante la investigación se ejecutó un día de la defensa, en los albores de la temporada estival, que planteaba como temática medular de la sesión la higienización de la ciudad, en aras de prevenir las infecciones biosanitarias que brotan principalmente durante los meses más calurosos del año. Estas acciones se ofrecen a toda la población, a partir de un llamamiento que se difunde en cada CDR; sin embargo, diversos mediadores confiesan que es realmente minúsculo el número de vecinos que acuden a ellas y los que asisten son sobre todo los líderes comunitarios que poseen *a priori* un mayor conocimiento y concienciación del tema por la preparación que les ofrece el municipio directamente y por la experiencia personal que acopian en el desempeño de sus responsabilidades con la comunidad.

Aparte de los espacios anteriores, que no están destinados exclusivamente a discutir temas de prevención de riesgos de desastres hidrometeorológicos extremos, los centros de salud y policlínicos también imparten charlas sobre prevención de desastres como parte de un amplio programa de promoción de salud. A partir de las orientaciones del Centro de Promoción para la Prevención y Educación de Salud del Ministerio de Salud Pública se dictan pautas a los centros de Atención Primaria para fomentar la toma de medidas preventivas, según informó la doctora responsable de cuadros docentes en el CLAMED. Asimismo, la dra. Karelia Bermejo, vicedirectora de asistencia médica del policlínico que hace esquina con las calles Línea y M y que atiende a la comunidad estudiada, afirma que el tema de prevención de desastres es abordado desde una perspectiva médica por los promotores de salud con los vecinos más vulnerables. Esta afirmación

contrasta con los resultados de otras investigaciones<sup>350</sup> y opiniones de expertos<sup>351</sup> que evidencian la escasa iniciativa que existe en los centros de atención primaria de tratar temas de prevención de riesgos de desastre de origen hidrometeorológico extremo a favor casi exclusivamente de los riesgos biológicos, según la Msc. Tania del Pino. En este sentido la profesora de la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana considera que el sector salud podría afianzar el tema de los desastres en su comunicación. La ausencia de materiales comunicativos, tipo afiches, carteles o trípticos, referidos a los riesgos producidos por los desastres de origen hidrometeorológico extremo tanto en el centro de salud primaria de la circunscripción n° 62, como en el policlínico de Línea y M, corrobora esta realidad.

Efectivamente, no se observó ningún producto comunicativo impreso para la prevención de riesgos de desastres hidrometeorológicos extremos en toda la circunscripción: ni en la bodega, ni en los locales de reunión de la vecindad, ni en el centro donde se ubica el médico de familia, ni en otros muros o paredes de edificios públicos con vistas a la calle. Espacios donde se exhiben murales que tratan de disminuir vulnerabilidades y reducir el riesgo son el centro de atención primaria, en el policlínico de Línea y M y en el local donde se desarrolló la entrevista grupal en la calle 1ª, entre B y C. En estos lugares existen murales (ver anexo 26) cargados de carteles, afiches y trípticos poco legibles con contenidos que principalmente abordan el riesgo biológico pero en ningún caso se identificó productos comunicativos que trataran directamente el riesgo “natural”: campañas de vacunación y citología, el tabaquismo, la prevención del VIH, la importancia de lactar, cómo prevenir la rabia y la necesidad de no abusar de la sal entre otros, son ejemplos que aluden al cuidado y protección ante un riesgo biológico; también se detectaron otros materiales comunicativos con un matiz más social en sus contenidos, como un espacio reservado a la problemática derivada de la adicción a las drogas y un afiche que trataba específicamente la tolerancia sexual; se observó un plegable que promovía la prevención de accidentes laborales y finalmente se identificaron varios carteles con contenido político-ideológico.

Se observó prácticas comunicativas para prevención de riesgos de desastres hidrometeorológicos extremos fuera de la zona de estudio pero con asistencia de vecinos de la circunscripción n° 62, como el que se impartió para el Club de los 120 años o el evento sobre Mujer y Cambio Climático organizado por ONU Hábitat y la Fundación Antonio Núñez. En estas sesiones formativas coinciden aspectos metodológicos. Los mediadores exponen el tema que traen previamente preparado y los asistentes lo escuchan, en su mayoría atentamente. Este tipo de intervención reproduce el modelo de enseñanza tradicional, donde un educador ilustrado acapara la mayor parte de tiempo hablando a su audiencia. Si bien es cierto que a lo largo del discurso se observa un esfuerzo por favorecer la participación de los asistentes a partir de

---

<sup>350</sup> Hay que tener en cuenta que la Msc. Tania del Pino estudió para su investigación los policlínicos pertenecientes a los capitalinos municipios de La Habana Vieja y Boyeros.

<sup>351</sup> Ya se mencionó la opinión del director del CLAMED, el Dr. De Mesa, que reconoce la tendencia de tratar los problemas de salud únicamente desde una óptica de reducir los riesgos biológicos.

preguntas que promueven la reflexión, el diálogo y la discusión. Normalmente, estos esfuerzos no corresponden con los resultados esperados, reduciéndose las intervenciones de la audiencia a comentarios breves que no generan debate.

### *Lenguaje empleado y claridad de los mensajes*

Los mediadores/educadores de estas prácticas con habilidades comunicativas favorables y un buen manejo del tema que imparten, emplean un lenguaje comprensible, lleno de imágenes y ejemplos que parten de las vivencias de la audiencia. Dinamizan su discurso con herramientas digitales, como presentaciones de power point<sup>352</sup> que realmente lejos de favorecer la fluidez de proceso dialógico, disminuyen la discusión por la rigidez que encierra su uso y el escaso margen que dejan a la espontaneidad. Otro dato relevante, resultado de los escasos recursos con lo que cuentan estas iniciativas, es que en ninguno de los encuentros a los que se asistió se distribuyó material de apoyo que permitiera replicar y diseminar con mayor facilidad los contenidos aprendidos en los encuentros.

El tema de los materiales de apoyo a la comunicación para la prevención de desastres, o Educación Pasiva, siguiendo la denominación de la Cruz Roja Cubana, es un aspecto demandado por la totalidad de los actores que implementan acciones de comunicación y educación para la prevención de riesgos de desastres. Los presidentes de CDR comentaron durante la entrevista grupal que la Cruz Roja distribuyó por la zona hace años diversos productos comunicativos como afiches, almanaques y carteles para colocar en lugares públicos. Esta iniciativa fue acogida con entusiasmo por los líderes comunitarios que anhelan poder entregar bibliografía o materiales de apoyo cuando se despliega una actividad de esta índole, permitiendo una relectura en el hogar que contribuya a refrescar la memoria y facilite la difusión de la información que allí se trata.

El lenguaje empleado en los productos comunicativos impresos observados es sencillo, claro y comprensible para la población. Estos materiales ofrecen elementos básicos para afrontar situaciones de desastres de origen natural, como las medidas necesarias que las personas deben tomar ante eventos climatológicos adversos, así como cuestiones elementales a cerca de qué es un ciclón, un huracán, un sismo, etc. Es decir, se prioriza enseñar a la gente qué medidas deben tomar para minimizar el impacto de un ciclón y se explica en qué consiste un determinado riesgo. Este tipo de capacitación posee un claro matiz conductista en el sentido de que trata de enseñar a la gente que tiene que hacer ante una determinada situación, aspirando y esperando, en opinión de la Msc. Tania del Pino, “a que la gente cambie su comportamiento inmediatamente después de que yo le enseñe que tiene que hacer”.

---

<sup>352</sup> En sucesivas ocasiones el local donde se impartía la sesión educativa no contaba con proyectores, por lo que la presentación era visualizada desde la pantalla del ordenador, a veces para una elevada audiencia –se llegó a computar hasta 68 personas en una de estas dinámicas–.

Un aspecto meticulosamente cuidado en este tipo de productos comunicativos destinados a la prevención de riesgos de desastres hidrometeorológicos extremos es el empleo de un lenguaje unificado y coherente entre los diferentes actores responsables: Defensa Civil, Meteorología, la Cruz Roja Cubana, el CLAMED, etcétera. “Todo el mundo habla el mismo idioma, por lo que el mensaje llega claro a la población”, afirma la Dra. Virginia Huergo de la Cruz Roja Cubana. Efectivamente, el conjunto de materiales comunicativos observados se expresan a partir del empleo de un lenguaje y una terminología específica única.

Incluso los medios de comunicación cuidan que el lenguaje que emplean sea coherente con el resto de actores sociales. Los mensajes de los medios tienen la fortaleza de que la gente conoce de qué se está hablando, y en consecuencia, el mecanismo psicológico de la repetición funciona en cuanto que la audiencia conocedora del tema ciclones, refresca la memoria y revaloriza la información, en opinión del conductor del programa televisivo *Vale la Pena*. Esto lo corrobora el hecho de que en el cuestionario, un porcentaje muy elevado de la muestra afirma haber aprendido principalmente sobre prevención de riesgos de desastres hidrometeorológicos extremos a través de los grandes medios. Sin embargo, la opinión de algunos expertos en comunicación es que el manejo técnico de los mensajes audiovisuales es pobre y que los contenidos de los mismos se tratan de forma superficial y rutinaria. No obstante, una técnica pobre o deficitaria no significa que el proceso haya que desestimarlo, opina el Dr. Calviño; en este sentido, “el mal tiene que ver quizá con los efectos a largo plazo, con una disminución de la potencialidad frente a una productividad potencial que se podía haber alcanzado”. Ciertamente, estos mensajes funcionan pues el total de los sujetos estudiados reconocieron el papel que los grandes medios ejercen en la capacitación comunitaria. De hecho, para la mayoría de los expertos la comunicación audiovisual para la prevención de riesgos de desastres hidrometeorológicos extremos, aventaja a la comunitaria.

Otra peculiaridad que caracteriza estos productos comunicativos de esta naturaleza es el valor que se le otorga a lo cultural como elemento articulador que media con los interlocutores. A este respecto, Yraida Rodríguez Luis, jefa del departamento de información, biblioteconomía y trabajo comunitario del CLAMED, explicó en la entrevista que para la elaboración de los materiales didácticos primero “se recopiló la literatura internacional existente y después se adaptó a la realidad cubana”; asimismo la coordinadora del programa de preparación para casos de desastres de la Cruz Roja también remarcó la importancia de lo cultural para el diseño de los materiales didácticos. Del conjunto de carteles, folletos, afiches y otros productos comunicativos analizados se aprecian rasgos comunes que caracterizan la idiosincrasia y los gustos del cubano: abundante colorido, empleo de muñequitos con un carácter alegre y dibujos prácticamente en la totalidad de los materiales, viñetas y cómics diseñados a partir de relatos cubanos y mensajes optimistas, presentados siempre desde un ángulo positivo.

### *7.3.2 Flujos y modelos comunicativos predominantes*

#### *Flujos informativos*

Se deduce de lo expuesto hasta el momento que los flujos informativos que dominan las prácticas comunicativas para la prevención de riesgos de desastres hidrometeorológicos extremos son mayoritariamente descendentes, difundiéndose con fluidez desde la estructura conformada a nivel nacional hacia las bases en la comunidad. Esta afirmación debe matizarse con algunas salvedades, como el flujo que se establece cuando los factores que trabajan la prevención de desastres en la comunidad son consultados por las estructuras que están en niveles superiores para la planificación anual de la gestión de reducción del riesgo, tal y como lo confirman los líderes de la base y los cargos superiores. Otra excepción del movimiento de la información la constituye la que brota de las actividades de detección de riesgos y actualización de los planes para casos de emergencia que fluye de manera ascendente. En un vigoroso intento de búsqueda de movimientos informacionales horizontales, los únicos espacios detectados donde se aprecia mayor horizontalidad en los intercambios son en las reuniones de CDR, y las reuniones entre líderes y dirigentes comunitarios. Espacios conformados por vecinos del barrio donde predominan las relaciones interpersonales basadas en lazos de amistad y cordialidad; son además espacios concebidos para escuchar y compartir los principales problemas de carácter colectivo que sufre la localidad y buscar posibles soluciones que puedan aplicarse. Esta realidad confirmada por diversos actores comunitarios, pudo constatarse durante el desarrollo de la entrevista grupal, donde imperó un clima afable, amistoso, de compenetración y respeto entre la totalidad de los participantes.

#### *Modelo comunicativo dominante*

El modelo comunicativo que se refleja mayoritariamente en las acciones implementadas en la localidad estudiada responde principalmente al persuasivo, siguiendo la tipología propuesta por Kaplún (s/f). El modelo persuasivo hace énfasis en los resultados. Sin duda alguna, la comunicación analizada resalta el fortalecimiento de las capacidades comunitarias en temas referidos a nociones básicas sobre ciclones, huracanes, sus posibles efectos adversos y las medidas preventivas que deben tomar en cada momento; esfuerzos necesarios en la etapa primaria del proceso de concienciación ciudadana y creación de una cultura de prevención. Sin embargo, la superación de una conciencia subversiva en términos gramscianos, a favor de una conciencia de riesgos profunda, entraña el empleo de modelos participativos que resalten el carácter de proceso como forma de relacionamiento básico y que promuevan sujetos reflexivos y activos, a partir de la comunicación entre actores y el conocimiento compartido.



## **7.4 La escasa participación en las prácticas comunicativas para la RRD dificulta el logro de la finalidad del PCDS**

La creación de una cultura de reducción de riesgos –finalidad del PCSD- requiere de una sólida capacitación comunitaria y un sustantivo grado de concienciación de la población. Se ha venido defendiendo a lo largo de la tesis, que la participación y la experimentación constituyen las formas metodológicas más eficientes de crear conciencia, ya que son precisamente los espacios “de corta distancia”, apuntaba el Dr. Calviño, los mayores generadores de conciencia de riesgos gracias al intercambio simbólico que se produce en ellos. Consecuentemente, corresponde a los mediadores comunitarios generar prácticas comunicativas donde la participación debiera alcanzar un nivel superior, vista ésta como instrumento y fin del paciente y complejo proceso que supone la creación de una cultura de reducción de riesgos.

Con intención de indagar en los niveles de participación alcanzados en los espacios de intercambio simbólicos descritos anteriormente, se describe de inmediato el desarrollo de la participación durante las prácticas comunicativas estudiadas y se plasma aquellos factores detectados que la han potenciado o limitado.

### *7.4.1 Insuficientes escenarios innovadores*

Los escenarios identificados para la reducción de vulnerabilidades en la zona objeto de estudio –enunciados y descritos en el apartado anterior- se pueden sintetizar en cinco grupos: las reuniones de los presidentes de CDR con sus vecinos; los días de la defensa; el trabajo de promoción de salud que desempeña el personal sanitario; el ejercicio de preparación nacional “Metereo” y otras sesiones grupales dirigidas a determinados grupos sociales, como el adulto mayor, infancia, mujeres, etc.

Los participantes de las dinámicas comunicativas analizadas -a excepción de las reuniones dirigidas a grupos específicos- son líderes formales y algunos otros factores comunitarios que trabajan directamente en la comisión de prevención de desastres de la comunidad, estos corresponden principalmente a los sujetos identificados como líderes informales.

Si bien estos actores sociales juegan un rol eminentemente activo en las actividades de reducción de desastres, se vuelven sujetos pasivos en la producción e implementación de actividades de comunicación para la prevención de desastres hidrometeorológicos extremos organizadas para y desde la comunidad. La falta de iniciativa en este aspecto se ha asociado a factores de múltiple naturaleza:

- El escaso el tiempo del que disponen los líderes formales no es suficiente para diseñar, planificar y ejecutar creativas prácticas educativas<sup>353</sup> que involucren a la comunidad, circunscribiendo su intervención únicamente a las dinámicas prescritas desde el municipio.

- Insuficiente conciencia sobre la necesaria sistematicidad de procesos de comunicación educativa. Muchos de los líderes formales perciben la sobre preparación contraproducente pues puede crear una falsa alerta y alarma social.

- La inexistencia de una figura formal y profesional que planifique y dinamice novedosos espacios y acciones de RRD.

- El desconocimiento de algunos líderes formales de los recursos que ofrece la comunidad, como el aprovechamiento de las instalaciones culturales de la zona.

- Las disposiciones históricas del proceso de enseñanza basado en flujos descendentes y unidireccionales.

- El desconocimiento de las bases teórico-metodológicas de la comunicación para desastres desde la perspectiva latinoamericana defendida desde las instancias superiores nacionales.

- Los dos factores anteriores ofrecen una explicación a la inexperiencia en el desarrollo de técnicas que aporten una dimensión verdaderamente participativa al acto de enseñanza-aprendizaje.

#### *7.4.2 Limitada cota de asistencia e implicación*

Gracias a las convocatorias que se difunden en cada cuadra, la vecindad de la circunscripción conoce las dinámicas de prevención de desastres que se desarrollan en la localidad, aseguran los presidentes de CDR y otros especialistas del municipio. No obstante, en opinión de la mayoría de medidores comunitarios el nivel de asistencia e implicación en estos procesos es pobre e insuficiente.

Ya se comentaron algunas causas de la desmotivación que provocan estas sesiones y que redundan en la escasa asistencia a las mismas:

- Creación de contenidos que no satisfacen los intereses de la comunidad.
- Empleo de una metodología excesivamente rígida, vertical y poco creativa.
- Errada percepción de la comunidad general que imagina un mayor nivel de conocimiento entre la población.

---

<sup>353</sup> Esta afirmación no pretende menospreciar la extraordinaria labor que ejercen estos actores en la comunidad. Al contrario, sus ocupaciones profesionales y la resolución de problemas comunitarios de carácter colectivo como urgencias inmediatas que deben ser atendidas no dejan lugar a la dedicación que demanda la planificación, organización e implementación de acciones de comunicación educativa.

- Posible inadecuada selección de mediadores (únicamente la Cruz Roja Cubana remarcó durante la entrevista la importancia del estricto proceso de selección del facilitador), entre otros factores de naturaleza sociocultural y socioeconómica.

Además de la escasa asistencia, la falta de implicación es igualmente tangible en los escenarios descritos. Mediadores y receptores siguen una inercia tradicional en las prácticas comunicativas y educativas desarrolladas que reproducen los esquemas clásicos de la Ilustración donde un educador acapara la mayor parte del tiempo hablando a una audiencia silenciosa que escucha, sin quedar a penas espacio para problematizar y debatir.

### *7.4.3 Niveles de participación en las acciones comunicativas implementadas*

Los pequeños grupos que conforman las dinámicas debido a la baja asistencia podrían motivar procesos medionales más horizontales, sin embargo, como se acaba de exponer la implicación en las dinámicas es insuficiente. Se ha observado que el nivel participativo alcanzado en dichas prácticas no pasa de ser meras consultas del educador o emisor (realmente cumple una misión de emisor) a los oyentes, generando pequeños debates y reflexiones sobre la problemática que se trata pero sin llegar a acuerdos sustantivos, ni toma de decisiones sobre el tema.

Es cierto, no obstante, que existen salvedades a este predominio participativo como el que resulta de las actividades para las Indicaciones Metodológicas de Organización desplegadas por Defensa Civil y que se fundamentan a partir de la identificación de necesidades y problemas de la comunidad para orientar los contenidos para la preparación de la comunidad. Es decir, se dan flujos ascendentes de comunicación y se logran niveles de participación más profundos, ya que las indicaciones de la base, se toman las decisiones. Otro espacio detectado donde se alcanzan niveles de participación más democráticos es en las reuniones de CDR y presidentes de CDR. Probablemente las reuniones de CDR son los espacios de participación ciudadana por excelencia. En ellos se reúnen la comunidad y comparten preocupaciones, se presentan problemas del barrio, se buscan posibles soluciones que encajen con la mayoría. En estas reuniones una gran mayoría de los asistentes intervienen y toman parte en las propuestas y en la determinación de soluciones.

A modo de cierre es justo resaltar el consenso generalizado en cuanto al elevado nivel de capacitación ciudadana y concienciación que existe entre la población y que facilita la participación –reactiva- durante situaciones de emergencia, así como la toma de ciertas medidas preventivas. Si bien, las prácticas comunicativas planificadas en el espacio local donde pudieran lograrse niveles sustantivos de participación y realización ciudadana son insuficientemente exploradas tanto por los mediadores, como por los

receptores. Esto dificulta, alcanzar niveles más eficaces y eficientes en el proceso de empoderamiento de la población estudiada y en la consolidación de una cultura de prevención de desastres.

## 7.5 Recapitulación

La organización político-administrativa de Cuba -subdividida en CDR, circunscripción, Consejo, municipio, provincia y nivel nacional- se conforma a partir de niveles que se repiten desde las instancias superiores gubernamentales hasta la más locales en la comunidad. Esta estructura permite transmitir la estrategia y planes de reducción del riesgo de desastre naturales a la totalidad de la población cubana. Igualmente esta estrategia facilita la organización y difusión de iniciativas que promueven la mitigación y preparación de la población a eventos hidrometeorológicos externos a partir de sesiones formativas e informativas.

Los máximos responsables de hacer llegar los lineamientos marcados en los planes nacionales, así como las prácticas comunicativas, al nivel local son los mediadores de la comunidad. Los mediadores facilitan enormemente el trabajo, gracias a su carácter de líderes, cercanía a la población y su talante amable, generando seguridad y confianza entre la población. No obstante, se percibe cierta contradicción entre la importancia que en ocasiones muestran hacia las actividades preventivas y el descrédito y desmotivación que muestran en otras ocasiones. Estos agentes, excelentes conocedores de las problemáticas existentes en los barrios, no son aprovechados desde instancias superiores para apoyar y participar en las labores de diseño y enunciación de objetivos para la planificación de las prácticas preventivas.

Los principales receptores de las actividades educativas de prevención de desastres naturales son líderes informales de la comunidad y potenciales voceros que sociabilicen la información. La comunidad estudiada tiene un nivel de conocimiento sobre la problemática de desastres y las medidas preventivas muy aceptable, debido principalmente a la repetida exposición de eventos hidrometeorológicos extremos. No obstante, la autopercepción de conocimiento es muy superior a la realidad. Esta sobreestimación de conocimiento pudiera ser uno de los factores que explique la desmotivación que muestra la comunidad a la hora de participar en prácticas comunicativas de prevención de desastres. Otro factor detectado durante el estudio fue la escasa adecuación de los contenidos a los intereses de los habitantes del barrio, así como los modelos verticalistas, rígidos y poco participativos que se observaron en las prácticas comunicativas de diversa naturaleza.

Efectivamente, las prácticas comunicativas que fomentan la prevención y que experimenta la comunidad se reducen principalmente a acciones comunicativas interpersonales sueltas y poco planificadas, intercambios verbales entre los líderes formales y la vecindad. Son procesos comunicativos que gracias al

nivel de cercanía y familiaridad entre emisor y receptor se garantiza que el mensaje llegue al destinatario y sea comprendido, no obstante, queda desaprovechado el potencial de las dinámicas grupales planificadas y organizadas que fomentan el empoderamiento de los sujetos a partir del famoso esquema de Kaplún: acción – reflexión – acción, prevaleciendo el modelo comunicativo que enfatiza los resultados y efectos.

Fruto del esquema comunicativo resultante, los niveles de participación en la comunicación para la prevención de desastres de origen hidrometeorológico extremo no pasa de ser meras consultas y pequeñas discusiones.

**CAPÍTULO 8. VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN  
COMUNICATIVA PARA LA REDUCCIÓN DE  
VULNERABILIDADES Y EL AUMENTO DE LA  
RESILIENCIA**

---



## 8.0 Introducción

La lógica subyacente a la estructuración de este último capítulo de la tesis, es mostrar mediante la triangulación de los resultados obtenidos en los capítulos anteriores, valoración general de la intervención y la corresponsabilidad entre los discursos canónicos expresados por expertos y políticos, los discursos institucionales, plasmados en políticas, programas o estrategias y las prácticas comunicativas implementadas en la zona objeto de estudio. Examinar a lo largo del proceso de la intervención comunicativa para la RRD los puntos nodales donde se aprecian niveles sustantivos de coherencia y aquellos que muestran tensiones en su aplicación, permite diseñar estrategias comunicativas orientadas a resolver los conflictos detectados y reforzar los puntos fuertes.

Este capítulo evalúa la intervención comunicativa objeto de estudio dentro de los marcos inclusivos propuestos. Para ello, se comienza ahondando en la pertinencia de la intervención de acuerdo a las necesidades, las transformaciones buscadas y la relación directa con los objetivos, políticas y estrategias. En un segundo momento de la evaluación, se detecta la voluntad política en relación a la RRD y los derechos humanos latente en los discursos políticos e institucionales analizados y contrastados. Para vislumbrar después cómo fluye la estrategia comunicativa desde el nivel internacional, pasando por lo nacional, municipal y aterrizando en la comunidad habanera estudiada.

El siguiente apartado de la evaluación, analiza los niveles de coherencia (o disconformidad) entre los principios rectores que sustentan la intervención; las interacciones y contradicciones en la implementación de las prácticas comunicativas y la convergencia de la intervención con los principios rectores del desarrollo sostenible.

Siguiendo la propuesta de evaluación presentada en el Capítulo 3, se examinan los aspectos educativos de la intervención y de construcción del conocimiento, explicitando los valores de los que se parte.

El último acápite del análisis de los datos, se reserva para proponer en el nivel local estudiado posibles soluciones comunicativas a partir de la información recogida en los capítulos anteriores, partiendo de una reflexión para el rediseño de las relaciones de poder, acorde con el principio fundamental de un enfoque basado en el respeto a los derechos humanos.



### **8.1 La pertinencia de la intervención comunicativa en el modelo de RRD en Cuba teniendo en cuenta el Marco de Acción de Hyogo (2005 – 2015)**

Ya se ha comentado a lo largo de esta tesis doctoral que la ubicación geográfica de Cuba en el Mar Caribe (entre la Cuenca Atlántica y la entrada del Golfo de México), las características propias del clima tropical húmedo y su configuración larga y estrecha convierten este país en una zona especialmente vulnerable a los ciclones, huracanes y otros fenómenos hidrometeorológicos extremos. El azote constantes de estos eventos, ha generado en los cubanos un capital cognitivo que se ha materializado en un modelo de protección civil que desde 1966 cuando se aprobó la ley que dio lugar a la formación y organización de la Defensa Civil Nacional (DCN), ha ido evolucionando y perfeccionándose hasta convertirse en el sistema organizativo que lo caracteriza hoy día.

También se comentó que en el modelo de reducción del riesgo de la isla, como apunta Ingelbrecht de Oxfam Solidaridad en Cuba, “todo el mundo a la hora del desastre es defensa civil, porque esa es la lógica de este país” y añade “eso tiene que ver con la educación porque desde chiquitito comienzan a prepararlos con esta lógica en todos los niveles de enseñanza”<sup>354</sup>. Efectivamente, la protección civil cubana fundamentada en la movilización y evacuación requiere de personas preparadas y concienciadas que favorezcan la implementación de estos procesos en casos de desastres, ya que como afirma el Dr. Calviño cuando la gente sabe, conoce, la probabilidad de que no ocurra un desastre aumenta. Parafraseando a Ingelbrecht: “la concienciación del cubano no es cuestión de un día, supone un esfuerzo de años, equiparable al que realiza un padre para educar a su hijo. La población cubana toma desde la cuna cucharita a cucharita, el jarabe de la prevención de desastres. Esto contribuye a convivir con los desastres de la manera menos traumática posible”.

Ejemplos concretos de este “medicamento” para la concienciación ciudadana se han descrito en los capítulos precedentes: la elaboración de las Indicaciones Metodológicas de Organización (IMO) que implantan la cantidad de horas y los temas de capacitación de la población y de los organismos sociales y económicos del país; A lo largo de toda la vida educativa formal se preparan círculos de interés<sup>355</sup> para los más pequeños; se incorporan en el *currículum* temas de defensa civil durante la enseñanza primaria y secundaria; se realiza de forma sistemática, la actualización de temas de reducción del riesgo en los programas universitarios y se prepara cursos de postgrado para egresados que desean especializarse en el tema, particularmente importante en las carreras de arquitectura, ingeniería, medicina y veterinaria. Los cubanos no solo reciben educación por medio de la enseñanza formal, instituciones como la Cruz Roja

---

<sup>354</sup> Referencia a la entrevista

<sup>355</sup> Actividades educativas que giran en torno a un tema

Cubana, el CIGEA del CITMA y el CLAMED organizan frecuentemente charlas, seminarios y cursos sobre gestión y prevención de desastres en comunidades, escuelas y centros de trabajo. Igualmente los líderes comunitarios continúan la labor educativa principalmente en las comunidades y los centros de trabajo. Se organiza anualmente el ejercicio nacional METEORO, al comienzo de la temporada ciclónica, que sirve de entrenamiento para la preparación a la respuesta en caso de emergencia y los simulacros de evacuación. Y por último, la incuestionable responsabilidad de los medios de comunicación<sup>356</sup> como principales creadores de la representación social del riesgo, agentes socializadores y generadores de opinión pública no debe obviarse tampoco.

Esta suerte de escenarios y acciones de comunicación evidencia la importancia de la capacitación y consolidación de una cultura de reducción de desastres<sup>357</sup> y demanda de una política de comunicación que reúna los principios, normas y aspiraciones de la intervención comunicativa y una estrategia de comunicación que aporte los fines y procedimientos y de un sentido integral a la intervención comunicativa para desastres en el país.

El MAH se propone como resultado esperado “la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en términos de vida, como de bienes sociales, económicos y ambientales en las comunidades y los países”. Este resultado coincide con “El ideal para organizar el proceso de reducción de desastres en el país” recogido en el Anexo nº2 de su Directiva nº1 de 2005, donde se expone que la planificación del país para situaciones de desastres se considera:

*“Al conjunto de medidas política ideológicas, económico-sociales, de orden interior, jurídicas, de relaciones exteriores, de informática y comunicaciones y militares que se realizan para asegurar las medidas de protección de la población y la economía durante las etapas del ciclo de reducción de desastres, previstas por el Sistema de Medidas de Defensa Civil”*

La contribución de la educación y la comunicación para la consecución de ese resultado queda plasmada en la Prioridad de Acción 3 del MAH (*vid.* Capítulo 6.1 y anexo 7, Tabla 14) que se propone a través de una serie de acciones utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel. En este mismo sentido, aunque con terminología diferenciada, la Directiva nº1 de 2005 prevé la necesidad de la preparación de la población, así como, la información y divulgación de las medidas de la DC. Según la Directiva, este requerimiento demanda de una estrategia de comunicación fundamentada científicamente que de manera sistematizada organice el trabajo de difusión y socialización a través de dinámicas grupales, orales y de “hombre a hombre” y contribuya al logro de una cultura de reducción de desastres.

<sup>356</sup> También se ha constatado que el rol de los medios de comunicación fuera de la temporada ciclónica es casi inexistente. Se han editado y difundido programas educativos sobre ciclones tropicales y cambio climático pero su contribución al proceso de concienciación ciudadana en “tiempos de calma” es casi nula, afirma la comunicóloga cubana Del Pino.

<sup>357</sup> Un rol reconocido también por todos los actores sociales consultados que implementan procesos comunicativos.

El PCSD supone la materialización de la recomendación del MAH y de la imposición normativa nacional. El PCSD funciona como una guía para los medios de comunicación masivos y también como orientación para el trabajo con pequeños grupos dentro del ámbito comunitario y organizacional.

En la introducción del PCSD, se justifica la intervención comunicativa debido a la voluntad por preservar eficientemente la vida y los bienes del país, por ello, “se impone ampliar el espectro, es decir, además de poseer una actividad informativa en el enfrentamiento a los fenómenos una vez identificados, también debe organizarse un proceso comunicativo que de manera integral abarque todos los fenómenos –por un lado- y que por otro segmento debidamente a la población cubana, según sus niveles de riesgo y posibilidades de acción ante los fenómenos”. Esto justifica el diseño de un programa “con un enfoque comunicacional estratégico y sistémico” que organice a corto, mediano y largo plazos, el fomento de una cultura sobre los peligros desde tiempos normales, es decir, fuera de la ocurrencia de los desastres. De este modo, la finalidad que da sentido al PCSD es el aumento de la cultura de la población cubana pues se parte del problema de que la sociedad cubana, no ha desarrollado suficientemente una cultura de RRD.

Es por ello, pertinente y coherente, la planificación e implementación de las tres estrategias comunicativas para desastres hidrometeorológicos extremos (los que más afectan al país). La primera estrategia se marca coherentemente el objetivo de contribuir al logro de la creación y fomento de una cultura de RRD. Las estrategias comunicativas segunda y tercera para la respuesta y la recuperación ante eventos hidrometeorológicos extremos tienen como objetivo general mejorar la preparación de la población para disminuir los daños causados por ciclones tropicales e inundaciones.

En conclusión, la intervención comunicativa en el modelo de RRD en Cuba es útil a las necesidades del país para enfrentar los desastres y debiera ser eficaz si su implementación fuera igualmente coherente con la finalidad con que se ha creado. De hecho, en el informe de seguimiento de las metas pautadas en Hyogo que la Coordinación de Programas y Proyectos de Gestión para la Reducción de Riesgo de la Defensa Civil de Cuba publicó en enero de 2008 se expone:

*“La cultura de seguridad se ha fortalecido en los diferentes segmentos de la población mediante el perfeccionamiento de la inclusión de temas, sobre reducción de desastres, en los programas de estudios de los diferentes sistemas de enseñanza y otros sectores de la población.”(DCC, 2008)*

Restaría entender y establecer cuál es la verdadera expectativa que se puede construir de cara a la funcionalidad<sup>358</sup> de la comunicación para la prevención de desastres que en opinión del comunicador

---

<sup>358</sup> El Dr. Calviño diferencia la noción que separa a la función que “normalmente son descripciones de cosas que se podrían hacer y no se hacen o que no sabes si tienen efectos o no” de la funcionalidad que es “realmente aquel margen de reconocimiento de una relación entre aquello que tú haces y la predicción probable de un efecto, es decir, la producción de un efecto por eso que tú haces”. Para el psicólogo y comunicador discutir la funcionalidad de la comunicación y/o educación para la prevención es importante en cuanto que existe un universo de mitos con los que hay que trabajar.

cubano Dr. Calviño, ni los tratados internacionales, ni las estrategias nacionales lo consideran. Asunto que por otro lado, se escapa de los objetivos de esta investigación.

Tras examinar la pertinencia de las estrategias comunicativas cubanas para la RRD, se describe, a continuación –y como base del análisis futuro- el discurso teórico expresado y defendido por actores que trazan, supervisan e influyen en el diseño de políticas comunicativas y reducción de desastres, en aras de analizar los niveles de coherencia (o disconformidad) entre los discursos manifestados dichos actores y por otro lado los discursos escritos en forma de políticas, programas o estrategias,

## **8.2 La intervención comunicativa en RRD goza de una verdadera voluntad política a pesar de las contradicciones epistémico-metodológicas**

En el actual apartado se describen a través de diversos discursos las conceptualizaciones que de manera directa o indirecta amparan los sujetos decisores de políticas y otros aliados estratégicos de la RRD y la comunicación. La información ha sido recogida a través de conversaciones directamente mantenidas con la investigadora de la tesis (ver anexo 9 y 10) y la revisión de las conceptualizaciones latentes en el Programa de Comunicación Social de Desastres.

Se comienza con una breve descripción del tipo de profesionales que abordan el binomio comunicación/desastres, para después indagar en las concepciones (explícitas y ocultas) que sustentan la comunicación para desastres en Cuba (*vid.* Capítulo 4).

En el nivel nacional, las personas entrevistadas que se dedican a la comunicación y a la educación para la reducción de desastres son profesionales altamente cualificados. El total de la muestra posee el título de máster o doctor. Han estudiado o conocen en profundidad la temática de desastres, así como los principios que sustenta el paradigma comunicacional latinoamericano. La mayoría de estos actores sociales aúnan los requisitos que algunos teóricos como Calviño o Del Pino<sup>359</sup> consideran necesarios para emprender cualquier tipo de acción comunicativa/educativa: tienen una vasta información del tema que se aborda, el riesgo de desastres; son personas que generan credibilidad entre la población debido a la forma y el empleo que realizan de la información y de las fuentes y/o por el rol y cargo institucional que les respalda y legitima ante la sociedad; todos ellos poseen habilidades y competencias comunicativas elevadas, produciendo placer<sup>360</sup> en el acto comunicativo; y por último, son profesionales que reúnen una serie de valores como la

---

<sup>359</sup> Debido a la escasa literatura existente que pudiera aportar las bases teórica y metodológica de la comunicación para la reducción de desastres, los resultados de la presente investigación se fundamentan no solo con los apuntes teóricos plasmados en el acápite tercero, sino también con las opiniones y valoraciones de expertos en el tema extraídas de entrevistas personales.

<sup>360</sup> Para el Dr. Calviño, la sensación placentera en el acto comunicativo predispone a que el mensaje sea escuchado con atención y en consecuencia, facilita su recuerdo.

solidaridad, el humanismo y la empatía que devienen en un alto nivel de sensibilización y motivación para participar y ejecutar en estos procesos comunicativos.

En materia del empoderamiento de los actores implicados en el proceso de reducción del riesgo tanto en la Directiva nº1 de 2005, como en los resultados de las entrevistas a informantes claves y agentes que trazan o supervisan políticas y estrategias se resalta la necesidad de una sistemática y generalizada educación, capacitación e instrucción de las diferentes categorías de la población. La coordinadora del Programa Nacional de Preparación para Desastres de la Cruz Roja Cubana, la Dra. Virginia Huergo Silverio, manifestó en entrevista personal que “la educación nunca se termina. La preparación es un evento que comienza siendo ascendente y que llega el momento en que se convierte en una meseta, es el momento ideal [...]. La gente cree que ya no tienes que capacitar más, eso es incierto, tienes que mantenerlos en la meseta”. Esa sistematicidad a la que alude la Dra. Huergo en el nivel comunitario es igualmente necesario en la esfera mediática, pues como indica el Dr. Calviño “el tratamiento adecuado, sistemático y correcto de determinados temas en los grandes medios produce un efecto de agenda [...] y que la gente hable de eso, quiere decir que la gente tiene el tema de alguna manera muy cerquita de la conciencia, en términos psicológicos”.

Junto a la sistematicidad demandada, otro rasgo vinculado con el paradigma ético político emancipatorio latinoamericano para la consolidación de una conciencia de riesgos es la convicción que existe entre los sujetos de fomentar el empoderamiento de las personas a partir de interiorizar tras un proceso reflexivo cuáles son los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que mayoritariamente les afectan, dialogando siempre con el elemento cultural que se erige como eje medular de la estrategia. Este generalizado consenso no desdeña el uso de métodos conductistas, siempre presentes en las estrategias comunicativas de reducción de desastres y que aunque principalmente abarca el escenario masivo, también permeabiliza al comunitario. Otro consenso en las concepciones dominantes de estos actores sociales es la aproximación de las nociones de prevención y preparación. Para la mayoría de estos emisores la preparación es condición *sine quanon* para fortalecer el racional acto que supone la prevención. Según teóricos consultados durante la investigación, a mayor conocimiento, mayor probabilidad de tomar medidas preventivas positivas, aunque ciertamente otros factores influyen en el momento decisorio. Probablemente movidos por esta premisa, una gran cantidad de organismos que se ocupan de la prevención de riesgos en el nivel nacional trabajan la disminución de vulnerabilidades, aumentando las capacidades de la población.

Del análisis de la introducción del PCSD en Cuba y de la estrategia comunicativa para contribuir a la creación de una cultura para la reducción de desastres para tiempos normales se induce que el concepto de desarrollo manejado por los actores que trazan, supervisan o implementan dichas estrategias tienen su sustento ideológico en la noción generada a partir de los noventa que entiende el desarrollo como un proceso en el que el sujeto se convierte en protagonista de sus propias transformaciones, a partir de un proceso

reflexivo. Se vislumbra entre la totalidad de las personas entrevistadas un sincero interés y voluntad por incorporar al modelo de reducción del riesgo cubano, herramientas y mecanismos de diversa naturaleza que aumenten la probabilidad de salvaguardar vidas humanas y bienes materiales. Esta acepción guarda coherencia y respeto a los valores y principios ideológicos del sistema de producción cubano.

El discurso ideológico que defienden los decisores políticos, no obstante, no excluye la visión hegemónica del concepto de desarrollo, ni determina la aplicación de métodos y técnicas puramente participativas. Tanto en la Directiva nº1 de 2005 como en las estrategias comunicativas observadas se aprecia una visión instrumentalista del desarrollo que todavía predomina en la *praxis* en la sociedad cubana y que se materializa en la difusión permanente de información con un marcado acento conductista que prioriza los elementos cognoscitivos como pivotes medulares para la corrección de una percepción errada en riesgos y conductas inadecuadas referidas a la reducción de desastres.

Este aspecto guarda correspondencia con lo que Ingelbrecht denomina el paso de una lógica de preparación y respuesta, a otra más holística de la gestión de reducción del riesgo, vinculada con la reducción de vulnerabilidades. Para el responsable de gestión de reducción de riesgos de Oxfam Internacional-Cuba, Cuba recientemente ha pasado a interiorizar una lógica de gestión de reducción del riesgo integral pero en la práctica, en los municipios, la mayor parte de los actores principales piensan en función de preparación y respuesta, y muy poco en identificación de vulnerabilidades y medidas para disminuirlas. Esta afirmación se confirma con el hecho de que la mayoría de los entrevistados asocian la comunicación para la prevención a la capacitación y la preparación de la población y solo una minoría lo identificó con la participación y la concienciación<sup>361</sup> de la sociedad, nociones que se aproxima más a los postulados que defiende la comunicación para el desarrollo.

La efectividad y los éxitos cosechados por el modelo de reducción del riesgo en Cuba, reconocidos internacionalmente, alimentan un generalizado sentimiento de confianza y orgullo entre los actores entrevistados que facilitan el trabajo y la cooperación entre ellos. Estos incuestionables logros obtenidos en “situaciones de desastres” generan, en ocasiones, un exceso de optimismo que dificulta alcanzar mayores niveles de efectividad en lo referido a la comunicación para la prevención de riesgos de desastres climatológicos. En este sentido, durante la investigación se detectaron enunciados que sobreestiman la estrategia de reducción del riesgo en Cuba, en detrimento de las capacidades de la comunidad. Afirmaciones como “a veces las personas no interiorizan [que medidas deben tomar] pero el municipio tienen la certeza de que la información llega casa a casa” de la Defensa Civil de Plaza, ilustra la confianza en la estrategia y delega en los sujetos de la comunidad la responsabilidad de “no interiorizar”. Un análisis en profundidad de la oración revela el acento conductista del proceso comunicativo implementado que prioriza y presupone

<sup>361</sup> En opinión de Mark Ingelbrecht, el tema de conciencia “depende de la capacidad que tú has tenido para que la gente por sus propios mecanismos de deducción, llegue a la conclusión de que lo que tú propones hacer es lo más correcto”.

la importancia de enseñar a la gente, en el sentido de instruir a la población en determinados aspectos a partir de la diseminación de información, descuidando el desarrollo de dinámicas comunicativas participativas que enfatizan el proceso de enseñanza mediante técnicas grupales que coadyuvan a esa interiorización demandada.

Otro dato significativo que aúnan los actores sociales estudiados en el presente epígrafe es la voluntad, interés y necesidad que el total de los entrevistados mostraron con los aspectos que cuidan la prevención de desastres. Miguel Leyva Matos de la Defensa Civil (DC) del gobierno de Plaza recordó en repetidas ocasiones la misión de la DC: la protección de la población; la economía y los trabajos de salvamento y reparación. La DC moviliza todas sus estructuras para trabajar en función de su misión, sin escatimar recursos, ni energías. En este sentido, sería absolutamente contraproducente, señala la autora y directora del PCSD, que en un país como Cuba donde realmente el objetivo es proteger al hombre no priorice esa necesidad. Todo ese esfuerzo se pone en función de proteger al ser humano y de proteger los bienes, individuales y los que el Estado ha creado en estos 50 años. Para Inola, nunca se hace suficiente en este sentido, hay que seguir perfeccionando. Es justo resaltar, la voluntad e interés del total de los decisores en forjar procesos comunicativos cada vez más eficientes que promuevan una cultura de la reducción de desastres y consoliden una conciencia social de riesgos de desastres. Fortaleza interna que debiera emplearse para consolidar la sistematicidad y la planificación en la esfera local de prácticas comunicativas para la RRD.

Con todo lo dicho hasta aquí, se pudo destacar el elevado nivel de consenso teórico entre los políticos y asesores de políticas en el esencial rol que juega la comunicación en la prevención y concienciación<sup>362</sup> de riesgos y se observa una verdadera voluntad política de organizar estrategias comunicativas que de manera sistemática coadyuven a reducir el número de víctimas de huracanes y otros desastres en el país. También, se observa ciertas incongruencias también en el modo de entender la comunicación. Especialmente relevante es la defensa constante de la comunicación participativa, que contrasta con las continuas recomendaciones de clases de preparación que siguen esquemas verticales tradicionales.

---

<sup>362</sup> En contraposición, para Andrés García, coordinador del Centro Europeo de Investigación Social de Emergencias en España, las tareas de sensibilización son gastos económicos que se desarrollan por imperativo legal. En la misma línea, Lynette Butler-Mataitini, coordinadora del área de preparación en desastres en Naciones Unidas (Nueva York), se lamentaba durante la entrevista personal que el sistema de NN.UU recomendaba a los países la implementación sistemática de procesos comunicativos para reducir el riesgo y sin embargo, dentro de la organización no se realizaba nada.

### **8.3 El entrelazamiento sinérgico de las estrategias comunicativas desde la escala meso, dada por el MAH y la Directiva n°1 de 2005, hasta la escala micro local, dada por el Consejo Popular Vedado Malecón y su Circunscripción n°62**

Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para establecer una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel es la prioridad de acción tres del MAH. Para que dicha recomendación llegue a los municipios del país, la Defensa Civil Cuba<sup>363</sup> ha desarrollado –como se ha visto en los capítulos preliminares- instrumentos y herramientas que establecen el carácter obligatorio de los estudios de reducción de riesgo de desastres como uno de los elementos de partida para la elaboración de los planes para la RRD a nivel territorial, a partir de la Directiva N° 1. Este proceso se organiza territorialmente desde el nivel nacional y baja hacia los niveles provinciales, municipales y de los consejos populares, así como las entidades económicas y sociales en todos los niveles. Los planes de reducción del riesgo de desastres se elaboran siguiendo las disposiciones de los consejos de defensa y las indicaciones complementarias recibidas de los organismos de la Administración Central del Estado, así como los resultados de los estudios de vulnerabilidad y amenazas. A lo largo de esta sección se examina como dicha estrategia desciende por las organizaciones creadas para la creación de una cultura de reducción del riesgo a partir del conocimiento y la educación.

El modelo de protección civil cubana se basa en un sistema organizativo<sup>364</sup> que se nutre de las organizaciones y estructuras constituidas por el estado en cada nivel –nacional, provincial y municipal- para dejar fluir la estrategia de reducción del riesgo a través de ellas, asignando papeles en cada una de las etapas del ciclo a numerosos actores pertenecientes a la totalidad de los sectores de las comunidades. La DC está organizada en todo el territorio nacional, sobre la base del sustento de su división político-administrativa<sup>365</sup> y la correspondiente estructura del Estado. El concepto organizativo supone el aprovechamiento de las estructuras de dirección y administración provinciales y municipales ya existentes. Por ley, los presidentes

<sup>363</sup> Esta tesis se centra en el análisis de la Prioridad tres del MAH, si bien, la estructura creada por la DCN deja fluir la totalidad de los factores que influyen en la RRD.

<sup>364</sup> Esta suerte de sistema constituye la mayor dificultad cuando se promueven intercambios con otros países para reflexionar y replicar las buenas lecciones. El experto en riesgos Ingelbrecht de Oxfam Internacional resalta la diferencia de la que se parte cuando sientas a trabajar a diversos países del Caribe con Cuba: “cuando tú vienes de un país donde no hay nada y llegas a un país donde todo está tan bien organizado en relación a la gestión de reducción de riesgos, tú dices, no puede ser que todo funcione tan bien [...]. Esa es la gran debilidad para el intercambio, ningún país tiene esa estructura y esos mecanismos”. Si bien, descompensación no debe agotar los esfuerzos de crear redes y seguir avanzando en el conocimiento e intercambio de experiencias en la gestión de reducción del riesgo, siempre hay elementos que pueden ser aprovechados y replicados, manifestaba la Dra. Estrella Roca del CLAMED y añadía “nosotros también nos enriquecemos con los intercambios”.

<sup>365</sup> Constituido por 15 provincias, más el Municipio Especial Isla de la Juventud y 158 municipios. A su vez, el municipio Plaza de la Revolución que atañe a esta investigación está constituido por ocho Consejos Populares. Y el Consejo Popular Vedado Malecón, objeto de estudio,



de las asambleas provinciales y los gobiernos municipales<sup>366</sup> son los jefes provinciales y municipales de la Defensa Civil y tienen a su cargo la organización, coordinación y seguimiento de las labores de reducción de desastres en todas sus etapas. Es decir, es un proceso centralizado de toma de decisiones y descentralizado en la puesta en práctica de la misma lo que agiliza y flexibiliza los preparativos y la respuesta en situaciones de emergencia.

Hecho corroborado durante el trabajo de campo. En este sentido, el 100% de los líderes formales estudiados reconocen, identifican y valoran positivamente el modelo de RRD naturales es reconocido, identificado y valorado positivamente, lo que configura un clima óptimo basado en la confianza entre los agentes que implementan actividades vinculadas con el objeto de la investigación. Los líderes comunitarios conocen con precisión el rol que debe asumir en caso de incidencia de un evento riesgoso, lo que tributa a un entendimiento fluido y a una sólida coordinación entre los actores que participan en dichas dinámicas.

Esta organización funciona gracias a la voluntad, esfuerzo e implicación de cada una de las partes, desde la DC hasta la comunidad. El aceite que lubrica este engranaje es la generalizada concienciación que permeabiliza la totalidad de las categorías sociales. Un proceso largo en el tiempo que requiere de un trabajo sistemático de educación ciudadana, según Inola Díaz, equivalente al esfuerzo que realiza un padre en la educación de su hijo, comparaba Ingelbrech. Este esfuerzo comunicativo no solo supone el fortalecimiento de las capacidades comunitarias, sino que, también promueve mensajes que apoyan y fomentan el compromiso, la responsabilidad y la solidaridad, forjando una cultura de la seguridad que se apoya en la cooperación y los lazos vecinales y que deviene en una actitud proactiva a la participación ante la inminente llegada de un peligro que concierne a la comunidad.

La Defensa Civil como institución rectora del proceso de reducción del riesgo orienta las medidas preventivas de manera organizativa, de planificación y de preparación para trabajadores y población general. El sistema que ha articulado la DC está formado por el total de las entidades estatales, organizaciones políticas, de masas y sociales y esos mismos componentes están a nivel nacional, provincial, municipal y local, no obstante, aclara Leyva, los planes se organizan del municipio hacia abajo, “la estructura del municipio, prepara a la estructura del consejo que prepara a la estructura de la circunscripción o Zona de Defensa”, la información fluye por los canales creados. Asimismo coincide la autora del PCSD, “todas esas estructuras que forman parte de ese sistema socioeconómico y político tienen su expresión hacia abajo y es a través de ellas que baja tanto las maneras de hacer, lo que hay que hacer en cada momento, como la comunicación que acompaña eso en cada momento. Todas las organizaciones tienen en su agenda los mismos asuntos”. Con esto no se alude únicamente al quehacer en materia de la especialidad de cada

---

<sup>366</sup> En el nivel basal, la labor de transmisión de la estrategia corresponde a los municipios, como célula representativa de la comunidad. De hecho, es en este nivel donde germinal los planes de reducción del riesgo que suben para arriba para el diseño de las estrategias, las IMO para después cumplirse hacia abajo

estructura, léase vivienda, salud, meteorología, etc., sino también en el qué y cómo comunicar y preparar. Esta aparente sencillez con la que la estrategia fluye en el modelo cubano de RRD facilita la transmisión de mensajes y prácticas comunicativas y educativas.

A este respecto, la totalidad de los expertos consultados (académicos y técnicos) en desastres reconocen el encomiable trabajo que desempeñan las instituciones comunitarias como el CDR, la FMC, la Asociación de Combatientes, los trabajadores sociales y el personal sanitario, entre otros, en la ardua tarea de reducir vulnerabilidad social. Las organizaciones de masas y otros líderes comunitarios participan en el proceso de reducción del riesgo de desastres mediante el análisis de riesgos, la actualización de los planes de emergencia, el cómputo de las casas en peligro de derrumbe o con riesgo de inundación, la detección y el cuidado de las personas con mayor vulnerabilidad (madres solteras con niños pequeños, mujeres embarazadas, enfermos crónicos, ancianos que viven solos, etcétera) y canalizando la información referida a desastres, entre otras actividades. Sin embargo, la labor de comunicación preventiva en el tema de desastres de origen hidrometeorológico extremo no es visualizada como una función prioritaria, ni permanente en su qué hacer diario, siendo relegada a una acción complementaria de segundo orden que acompaña y complementa otras funciones mejor consideradas. De hecho, en tiempos normales cuando la incidencia de ciclones sobre las costas cubanas es poco frecuente, momento idóneo para el desarrollo de acciones comunicativas educativas que generen mayor conciencia social, los procesos de comunicación social vinculados a la prevención de riesgos de desastres causados por eventos naturales en la localidad estudiada tienden a desaparecer, y cuando se ejecutan no siempre se realizan con la calidad que estas dinámicas requieren.

Resumiendo, el total de los actores comunitarios que les corresponde participan en las dinámicas comunicativas que se desarrollan en la comunidad para la reducción de desastres. La totalidad de los entrevistados y las estructuras comunitarias conocen y respetan el engranaje del sistema –desde el nivel nacional hasta el local-, asumiendo correctamente el papel que a cada actor corresponde interpretar en situaciones de riesgo de desastres, si bien su rol como mediadores no siempre queda bien definido y no siempre se involucran con la calidad que el proceso requiere, encontrando entre algunos presidentes ciertas conductas de desidia y poco interés.

#### **8.4 Interacciones, contradicciones y transformaciones en la intervención comunicativa para la RRD**

A partir de los elementos que conforman los discursos institucionalizados de la comunicación en la RRD recogidos en el Capítulo 6 –a nivel internacional y nacional- y las prácticas comunicativas para la RRD

implementadas en las comunidades y caracterizadas en el capítulo anterior (Capítulo 7), se ha identificado ciertos componentes que dan cuenta de la correspondencia, los puntos de tensión y las transformaciones producidas entre las orientaciones generales internacionales, el marco legislativo nacional y la gestión local del riesgo, en la zona objeto de estudio.

Se ha categorizado estos elementos en tres grupos para su identificación y estudio (ver anexo 19, Tablas 24, 25 y 26): en primer lugar, se repasa el nivel de coherencia entre algunos principios rectores que sustentan ideológica, teórica y metodológicamente la intervención comunicativa en RRD; el segundo nivel de análisis tiene que ver con los puntos de correspondencia entre la gestión e implementación de las intervenciones comunicativas; se termina el análisis, identificando las interacciones y contradicciones existentes desde el contexto idóneo que defiende esta tesis para abordar la intervención comunicativa para la gestión del riesgo, el marco inclusivo del desarrollo sostenible y los derechos humanos.

#### *8.4.1 (Des)Ajustes en los principios rectores que sustentan la intervención comunicativa en RRD<sup>367</sup>*

Se ha comentado en repetidas ocasiones la importancia de indagar en el concepto de desarrollo latente de los mediadores de políticas y estrategias comunicativas de RRD, ya que la implementación de estos procesos tratará en última instancia de responder a los objetivos subyacentes de dicho concepto.

De las conversaciones directas con los decisores y asesores claves de políticas y estrategias de comunicación y RRD en Cuba se desprende una concepción de desarrollo que apuesta por el empoderamiento de los sujetos para que a través de procesos reflexivos permitan vislumbrar sus propios riesgos y actuar de manera coherente. Este generalizado consenso no desdeña el uso de métodos conductistas, siempre presentes en las estrategias comunicativas de reducción de desastres y que aunque principalmente abarca el escenario masivo, también permeabiliza al comunitario. Esta concepción coherente al concepto de desarrollo de Amrtya Sen no se entrevé de forma tan clarividente en el preámbulo del MAH, aunque la estrategia tiene como resultado la reducción de vulnerabilidades y el aumento de la resiliencia de los países y comunidades y dedica dos de sus cinco prioridades al trabajo sistemático con la comunicación, el conocimiento y la educación. El examen de la Directiva n°1 de 2005 que aporte pistas del desarrollo que busca está ensombrecido por un lenguaje militante y propagandístico. La Directiva n°1 solo menciona la preparación de las diferentes categorías sociales e información y divulgación de las medidas que debe cumplir la población. Para ello la Directiva advierte que el trabajo de preparación y divulgación requiere:

---

<sup>367</sup> Las tablas 24, 25 y 26 en anexo 19, muestran las categorías que se han tenido en cuenta para el análisis comparativo.

*Del apoyo de un trabajo político-ideológico, socio-psicológico y didáctico-instructivo a través de una información y divulgación eficaz y sistemática, que contribuya al logro de una cultura en reducción de desastres*<sup>368</sup>.

El PCSD salva esa incongruencia, ya que en la introducción de la misma se propone explícitamente que el sujeto sea protagonista de la transformación requerida para la creación de una cultura de RRD. Lamentablemente, tampoco se han detectado demasiadas prácticas comunicativas en la zona de estudio que coadyuvan a generar procesos de reflexivos y de autoconocimiento, procesos que probablemente, darían como resultado la exigencia a las autoridades de soluciones más profundas relacionadas con el deterioro y el hacinamiento habitacional.

El elemento cultural constituye el eje medular de los discursos con mayor coherencia y consenso en el itinerario propuesto que va desde el MAH, hasta la comunidad estudiada: se defiende, se recomienda y se practica. Indudablemente, las acciones comunicativas siempre y cuando sean diseñadas localmente, estarán mediadas por el elemento cultural de quien las conceptualizó y diseñó.

Otro de esos conceptos repetidos en la gestión y reducción de desastres es el referido a la prevención. La totalidad de discursos expresados en el MAH, la Directiva n°1 y el PCSD, así como los expresados oralmente por los mediadores (nacionales y comunitario) consideran la prevención como la manera más eficiente y menos costosa de enfrentar el riesgo de desastres.

Para los decisores de políticas consultados, prevención y preparación son nociones muy próximas. Para la mayoría de estos actores la preparación es condición *sine quanon* para fortalecer el racional acto que supone la prevención. Según teóricos consultados durante la investigación, a mayor conocimiento, mayor probabilidad de tomar medidas preventivas positivas, aunque ciertamente otros factores influyen en el momento decisorio. Probablemente movidos por esta premisa, una gran cantidad de organismos que se ocupan de la prevención de riesgos en el nivel nacional trabajan la disminución de vulnerabilidades, aumentando las capacidades de la población.

La estrategia del PCSD para la creación de una cultura de RRD aborda la problemática de los desastres desde una lógica preventiva que lamentablemente no tiene demasiado impacto entre la población. Igualmente, la estrategia para prepararse y responder ante inundaciones contempla medidas preventivas como la poda de árboles, la limpieza de los tragantes de las alcantarillas e incluso la construcción de viviendas alejadas de la zona costera. El resto de las estrategias siguen una lógica reactiva y solo se activan ante el inminente impacto de un evento hidrometeorológico extremo severo.

Coherente con la defensa teórica generalizada de una lógica preventiva, es el sentir de la necesidad de una comunicación y educación que se implemente de forma sistemática y generalizada y que no quede reservada exclusivamente a la temporada ciclónica. La sistematicidad es un elemento básico que ha de ser

<sup>368</sup> La Directiva n°1 (2005: 37)

previsto a largo plazo dentro de las políticas, programas y estrategias comunicativas si se quiere forjar una cultura de prevención y seguridad. En este sentido, para la mayoría de los informantes claves, la sistematicidad de las prácticas comunicativas de esta naturaleza es un factor esencial que ha de reforzarse en todos los niveles. Únicamente, los presidentes de las organizaciones de masas aunque legitiman el papel de la comunicación en estos procesos generadores de conciencia social, rechazan en cierto grado su carácter permanente y constante por el “hostigamiento” que provocan entre los habitantes de la localidad. Desinterés que viene marcado por factores multidimensionales (*vid.* Capítulo 7) como la escasa innovación en los espacios y las acciones comunicativas implementadas, contenidos inadecuados a los intereses de la comunidad o metodologías rígidas y verticales.

El aspecto más relevante detectado en el itinerario de la comunicación que va desde la esfera internacional, hasta la comunitaria, es la profusión y transformación de conceptos rectores en los discursos internacionales de RRD a los cuales debe responder la intervención comunicativa para la RRD. Durante el DIRDN en la última década del siglo pasado, se defendía la prevención (en oposición a la lógica reactiva que había predominado hasta el momento) como estrategia principal para abordar la RRD y por ende la comunicación debía apoyar a forjar una cultura orientada a la prevención ciudadana<sup>369</sup>. Más tarde las estrategias comunicativas de cambio de siglo se tuvieron que adaptar al nuevo concepto rector de los discursos institucionales que había fluctuado hacia la reducción del riesgo<sup>370</sup>. La comunicación de ese momento debía generar una cultura de reducción del riesgo, término que acuñó la Directiva nº1 de 2005. Sin embargo, ese mismo año, en la novena sesión plenaria (el 22 de enero de 2005) de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres se aprobó el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 cuyo objetivo general era aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. La contribución de la comunicación social para alcanzar el objetivo general del MAH quedaba recogida principalmente en la Prioridad de Acción Tres<sup>371</sup>, según la cual los procesos comunicativos debía crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.

El PCSD coherente con la Directiva se marcó como finalidad principal apoyar a aumentar la cultura de la población cubana en el tema de los desastres y no incorpora el apoyo para aumentar la resiliencia de las comunidades. Asimismo, las tres estrategias estudiadas del PCSD centran su atención en la consolidación de una cultura de RRD y la mejor preparación de la población, sin focalizarse en el aumento de la resiliencia. Curiosamente, los líderes informales consultados en la comunidad estudiada, demandan acciones que

---

<sup>369</sup> Nos referimos al discurso teórico defendido en las cumbres internacionales y seminarios. Discurso que como se ha ido demostrando, no estaba acompañada de unas prácticas comunicativas coherentes.

<sup>370</sup> El cambio en la terminología se defendió durante la EIRD aludiendo a que la prevención suponía la mitigación total del desastre, lo que no era siempre posible, mientras que la noción de reducción definía más exactamente el reto al que debían enfrentarse gobiernos y comunidades.

<sup>371</sup> La Prioridad de Acción Cinco hace referencia a la preparación.

coadyuven a aumentar su resiliencia cuando durante las entrevistas y en los cuestionarios solicitaban prácticas que contribuyese al manejo emocional de las situaciones de desastres.

Estas transformaciones constantes en la terminología rectora de la RRD, no pueden ser asumidas con la misma celeridad y flexibilidad por las políticas nacionales debido a su naturaleza central, generalizadora y relativamente estable de las mismas. Del mismo modo afecta a los programas y las estrategias comunicativas de RRD que les cuesta ajustarse a los cambiantes conceptos rectores. Como resultado, se dan en ocasiones cambios en los discursos de políticos –tratando de armonizarlos con las tendencias discursivas dominantes internacionales- que no se corresponden con los ajustes en las políticas, ni mucho menos en las prácticas. Estas conceptualizaciones compartidas por los decisores claves deberían aportar un sustento ideológico y un basamento teórico a la praxis que debiera orientar el *saber hacer* en la práctica comunicativa. Lamentablemente, no siempre se da una correlación directa y coherente entre el discurso teórico que sustenta los discursos de los actores decisores de políticas y estrategias educativas y los modelos comunicativos que subyacen de las prácticas comunicativas de RRD (*vid.* Capítulo 7). Esta disonancia podría justificarse por la falta de una verdadera reflexión teórica acerca de la praxis y una mayor experiencia metodológica que verdaderamente genere procesos estructurales de cambio.

De igual manera al examinar la formación y experiencia de los mediadores de la intervención comunicativa. Tanto el nivel de experiencia y formación de decisores y líderes formales en Cuba es alto y medio alto. Si bien, los decisores y asesores políticos –mejores comunicadores- son capaces de construir un discurso que armonice y se relacione con coherencia a los discursos internacionales, y que sin embargo, no se ajusta con la práctica implementada localmente, ni con los discursos de los mediadores que operan en los niveles basales. Romper con las disposiciones históricas que median las prácticas comunicativas y educativas supone una profunda reflexión teórica que sustente un *hacer saber* y un *saber hacer* a través de acciones innovadoras que hasta donde ha podido observar la investigadora no ha localizado en los espacios estudiados.

#### *8.4.2 Niveles de coherencia en la implementación de los discursos institucionales y las prácticas comunicativas de RRD<sup>372</sup>*

El análisis exhaustivo de la forma en que las políticas se han materializado en las comunidades a través de prácticas comunicativas y educativas arroja luz nuevamente en las contradicciones existentes entre lo que “se dice que hay que hacer” y lo que realmente “se hace”. Disparidades que se justifican -como se mencionaba en el apartado anterior- por ese ajuste discursivo de los políticos a las tendencias dominantes

---

<sup>372</sup> Las tablas 24, 25 y 26 muestran las categorías y los documentos que se han tenido en cuenta para el análisis comparativo.

internacionales, acoplamiento que sin embargo, no va acompañado de un *hacer saber* y un *saber hacer* coherentes.

Se comienza el recorrido comparativo viendo la finalidad que da sentido a los discursos institucionales en comunicación y desastres. El objetivo principal que se propone el MAH a través de la comunicación social, es crear una cultura de seguridad y resiliencia. En el nivel nacional, la Directiva n°1 se propone contribuir al logro de una cultura de reducción de desastres y consecuentemente el PCSD busca aumentar la cultura de la población cubana en desastres. La diferenciación terminológica puede conducir a concepciones y enfoques diferentes en el momento de abordar la comunicación y/o ajustar los discursos forzosamente sin un sentido pleno y consciente de las diferencias semánticas. La manera en estos grandes objetivos aterrizan en la comunidad es contribuyendo a mejorar la formación de los sujetos locales en disímiles temas relacionados con los desastres nacionales: qué son los desastres, los efectos sobre la salud, economía y medio ambiente, cuáles son las mejores medidas preventivas o las indicaciones de la DCN. Es decir, crear una cultura de reducción de desastres equivale a mejorar los conocimientos relacionados con la manera de defenderse ante los desastres. De aquí, que se siga priorizando la lógica de preparación y respuesta a una verdadera lógica preventiva, participativa y de gobernanza que haga consciente a las personas del origen de su vulnerabilidad, el cual puede estar relacionado con graves faltas gubernamentales en las normativas de planificación territorial y en las construcciones civiles, el desconocimiento de derechos básicos, los cuales pueden y deben ser exigidos, etcétera. Faltaría un enfoque que visualice lo aparentemente invisible: el factor social que en la interacción con el ciclón –por ejemplo- causa los desastres y en consecuencia, la responsabilidad de los gobiernos y otros organismos implicados, así como la difusión de las herramientas necesarias para reclamar exigir el cumplimiento de los derechos básicos ciudadanos.

Cierto es que el modelo de RRD de Cuba emplea herramientas para retroalimentarse a partir de las necesidades de las comunidades y diseñar los contenidos de las formaciones en reducción de riesgos. El problema estriba al implementar homogéneamente en las diferentes comunidades, los contenidos diseñados a partir de la información recolectada por determinados grupos. Éstos difícilmente pueden adecuarse a las necesidades de la totalidad de la comunidad. Las comunidades demandan contenidos eminentemente prácticos vinculados a soluciones constructivas en el hogar y procedimientos para “volver a la normalidad” con la mayor brevedad posible.

Los dos elementos detectados donde se da mayor correspondencia entre lo establecido por las estrategias y las prácticas son los referidos al lenguaje empleado y al uso de elementos culturales en las diferentes acciones comunicativas observadas.

En cuanto a los métodos y las acciones comunicativas orientados en los discursos institucionales y los implementados en la zona de estudio, nuevamente se observan contradicciones. Mientras que en los primeros se sigue apostando por metodologías participativas, generadoras de procesos reflexivos,

autoconocimiento y cambio, la realidad evidencia que las prácticas comunicativas implementadas siguen los esquemas clásicos basados en “clases maestras” que como se acaba de mencionar, buscar aumentar el conocimiento en desastres y los temas afines. Predominan los modelos persuasivos que hacen énfasis principalmente en los resultados. Se trata de conseguir sujetos más capacitados que piensen según lo que DC orienta.

Existen también divergencias en las creencias de políticos y los mediadores comunitarios en cuanto a su función local como mediadores de las estrategias de RRD. La totalidad de los actores estratégicos comunitarios conocen bien el modelo de RRD y el papel que desempeñan en caso de desastres, sin embargo, no identifican, con la misma claridad su rol como mediadores de las estrategias y se detectaron en algunos presidentes conductas de desidia y desinterés. En esta línea, mientras, los niveles superiores aseguran valerse para la labor educativa de prevención de desastres del trabajo de agentes comunitarios como el Taller de Transformación Integral del Barrio (TTIB) y los trabajadores sociales, cuando se interrogó a un representante de cada una de estas organizaciones en la circunscripción n° 62, ambos contestaron que directamente ellos no se dedicaban a estos temas. Ciertamente es que, en el transcurrir de la entrevista, al profundizar en sus funciones laborales, se detectaron acciones que desempeñan vinculadas con la temática de desastres e incluso con prácticas comunicativas que abordan la prevención de riesgos de desastres. Ejemplos concretos se encuentran tanto en el TTIB, como con los trabajadores sociales. El TTIB del Vedado-Malecón apoya y promueve estudios de desastres en el barrio, ha editado productos audiovisuales que denuncian la situación de riesgo constante en que vive el consejo popular y se despliegan acciones preventivas con niños de primaria, a partir del diseño de un mapa de vulnerabilidades y amenazas. En cuanto al desempeño que los trabajadores sociales desarrollan en materia de reducción del riesgo en el área estudiada, algunas nombradas por el trabajador social, Alejandro Machín, fueron: el apoyo en las tareas de limpieza de calles y poda de árboles, así como el trabajo de persuadir a los vecinos, principalmente de la tercera edad, que ofrecen resistencia para abandonar sus casas en caso de una necesaria movilización. Para Alejandro Machín “esa es la única relación con desastres [...] Nosotros no tratamos el tema de desastres directamente porque conlleva recursos materiales que no tenemos, nosotros trabajamos con el factor humano”.

La evaluación y monitoreo de la intervención comunicativa es otro punto de tensión en las estrategias analizadas. La coordinadora del PCSD reconocía en la entrevista personal (*vid.* Capítulo 6) la dificultad de monitorear los procesos comunicativos en el marco comunitario. De hecho, en la introducción del PCSD donde se plasma el sentido general que envuelve a las ocho estrategias no se hace ninguna mención a los procesos de evaluación y monitoreo. Deficiencia que se corrige al interior del PCSD, incluyendo en cada estrategia un apartado dedicado al seguimiento y la evaluación del proceso comunicativo, mediante la creación de un Grupo Coordinador que lo monitoree. No obstante, en el conjunto de las prácticas



comunicativas que se ha observado y consultado el aspecto evaluativo de las actividades de comunicación no aparece suficientemente definido y apenas es abordado por los entrevistados.

Desde un punto de vista general, en las políticas y estrategias se defiende el empleo de flujos horizontales, a partir de una “difusión” directa, basal, de cara a cara y promueven la participación de la población, mediante la información, la educación y la comunicación social, de modo que se genere una praxis comunicativa que coadyuve a la consolidación de una cultura de reducción de desastres. Esta intencionalidad se desdibuja con los resultados extraídos de las entrevistas (*vid.* Capítulo 7) que evidencian que en la zona de estudio estas acciones comunicativas siguen patrones verticales y son exclusivas prácticamente de los dirigentes de organizaciones políticas y de masas y en menor medida de los médicos de familia que promueven temas de salud asociados con los desastres como parte de un enfoque de salud pública de base orientado a la prevención.

### *8.4.3 Convergencia con el desarrollo sostenible*

El resultado esperado del MAH es la reducción de pérdidas causadas por desastres, ya sean en término de vidas humanas, bienes sociales, económicos y ambientales. Un resultado que incluye todas las dimensiones del desarrollo sostenible aunque no se alude, ni directa, ni indirectamente a las pérdidas causadas por la vulneración de los derechos humanos.

En lo referente a lo económico, la Directiva n°1 de 2005 establece las instrucciones para su aseguramiento. En el anexo 2 de la misma prevé el Proceso de Planificación Económica del Ciclo de Reducción de Desastres. A este respeto refiere:

*La planificación del Ciclo de Reducción de Desastres se integrará al proceso de elaboración del Plan Económico y Social a los diferentes niveles, lo que permitirá identificar de forma diferenciada los niveles de actividad y los recursos que se requieren para asegurar sus etapas, tanto institucional como territorialmente, sobre la base de las disponibilidades de recursos<sup>373</sup>.*

El PCSD contribuye al aseguramiento de los bienes económicos y sociales mediante el fomento de una cultura de riesgos. La estrategia primera de creación de una cultura de reducción de riesgos propone (ver Tabla 25, anexo 19) entre otros contenidos la difusión del valor económico que supone los desastres nacionales, tanto para el Estado, como para las personas. Las estrategias segunda y tercera de respuesta a los ciclones y huracanes parten de los problemas que causan los desastres a la población y la economía. Mientras los líderes formales se preocupan por asuntos relacionados con el cuidado de la población, los líderes informales de la comunidad en calidad de vecinos y afectados, centran su preocupación en el problema económico que genera los desastres, defendiendo sus propiedades materiales casi tanto como su

---

<sup>373</sup> Directiva n°1, 2005: 36.

integridad física (*vid.* Capítulo 7, apartado 7.2). La revisión de los contenidos que priorizan para su mejorar su preparación ante desastres, evidencia un claro interés por el cuidado de sus propiedades, como las soluciones constructivas que protejan sus bienes.

La reducción de pérdidas en términos ambientales defendido en el MAH es igualmente tenido en consideración en el modelo de RRD. Cuba ha formado los principales acuerdos ambientales en relación a la defensa del medio ambiente y el CC (*vid.* Capítulo 5): la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC, en sus siglas en inglés) y el Protocolo de Kyoto. Y está implementando en el país lo que denomina la Revolución Energética (*vid.* Capítulo 5), como herramienta principal en la lucha del país contra el CC. En contraste, con la constante crítica del gobierno cubano hacia el deterioro medioambiental antropogénico, en la Directiva nº1 de RRD la única alusión que se hace al medio ambiente es para la preparación de los desastres. La Directiva establece la necesidad de las actividades complementarias de preparación sectorial (incluyendo el medio ambiente) de acuerdo con sus responsabilidades. La estrategia primera de creación de una cultura de reducción de desastres del PCSD se marca como uno de sus objetivos específicos inculcar hábitos para convivir en armonía con el entorno y para ello, entre otras posibles acciones, se propone difundir el costo que supone los desastres naturales para el medio ambiente. De hecho, entre las acciones comunicativas observadas, la que más asistencia tuvo fue la organizada por ONU Hábitat, sobre CC y el papel de la mujer. Este aparente interés no se corresponde con la respuesta de los líderes informales cuando se les preguntó por los contenidos que más les interesaba para posibles sesiones de capacitación. La problemática ambiental se percibe como una cuestión lejana y por tanto, fuera de sus preocupaciones inmediatas, relacionadas con asuntos económicos.

### **8.5 Aspectos educativos y de construcción de lo público en la intervención comunicativa estudiada**

No cabe duda que el modelo de reducción de desastres cubana apuesta por el fortalecimiento de capacidades comunitarias como herramienta clave para la reducción del riesgo y el aumento de la resiliencia.

Salvano Briceño (en Llanes, 2007), Director de la Secretaría Internacional de la ONU para Reducción de Desastres, afirmó en Ginebra en el balance de la temporada ciclónica de 2004, que la principal razón para el éxito de Cuba, en la respuesta a peligros naturales, era la educación de la población. Los cubanos han alcanzado un elevado nivel de conciencia y preparación en el *saber hacer* en caso de catástrofes de origen hidrometeorológico extremo. La sociedad cubana, desde la cuna hasta el adulto mayor, está inmiscuida permanentemente en espacios de reflexión y capacitación a favor de la prevención de desastres. Se han citado acciones (*vid.* Capítulo 7) observadas como las reuniones de CDR, los Días de la defensa, grupos de

trabajo de sanidad, el ejercicio nacional de Meteoro (una herramienta decisiva para mantener el nivel de educación y formación de los órganos de dirección y de la población) y otras actividades grupales como el Club de los 120 años y las conferencias dedicadas a la Mujer y los efectos del cambio climático, prácticas que si bien no siempre son implementadas con la calidad requerida siguiendo los postulados que sustenta esta investigación, no cabe duda que están todas ellas encaminadas a fortalecer el empoderamiento de las personas en asuntos referidos a la RRD y otros aspectos tangentes.

Cabe preguntarse, qué pasa con la protección y difusión de los derechos humanos. ¿Son los cubanos conscientes de sus derechos, como ciudadanos y especialmente son conscientes de sus derechos en situaciones de desastres?

La cuestión de los derechos humanos es un tema complejo en el archipiélago cubano que cuenta con una marcada dicotomía entre sus defensores y los detractores (*vid.* Capítulo 5). No obstante, no se ha abordado directamente la cuestión de los desastres y el modelo de RRD en Cuba desde el paradigma de los derechos humanos.

En el nivel internacional, el MAH parte del problema que suponen los desastres para la supervivencia, dignidad y los medios de vida de los seres humanos, en particular de los pobres (ver Tabla 26, anexo 19). De este planteo se extraen dos términos cruciales para la aplicación de un enfoque basado en derechos humanos, su afectación e impacto en la dignidad de las personas y las consecuencias exacerbadas en la población más vulnerable: los más pobres. Sin embargo, este referente internacional en la reducción de desastres no aborda la problemática de los desastres desde un EBDH.

De igual manera ocurre con el nivel nacional cubano. La Directiva n1° de 2005 justifica la pertinencia del modelo de RRD en su sustento político ideológico (siguiendo la terminología de la directiva) que se basa en un profundo respeto a la vida humana y su protección, es el derecho a la vida. Derecho base sin el cual no es posible concebir ningún otro derecho. No obstante, en ninguna de las actividades recomendadas en cada fase del ciclo de reducción de desastres (prevención, preparativos, respuesta y recuperación), se contemplan acciones que aborden directamente la defensa de los derechos humanos. De igual manera, ni el PCSD, ni ninguna de las tres estrategias estudiadas, aluden a la necesidad de promocionar la defensa de los derechos humanos en vinculación con la RRD.

En cuanto al fortalecimiento de la ciudadanía se detectan espacios de deliberación y debate como son las reuniones de los CDR aunque no llegan a un nivel sustantivo de participación donde se tomen decisiones en las problemáticas que afectan a los vecinos. Especialmente significativo para la construcción de la ciudadanía es la inclusión de la temática de RRD en centros de educación formal, desde los círculos de interés hasta la inclusión en las carreras universitarias y *másters* de posgrado y por supuesto, en algunos centros de referencia de investigación (como el CLAMED). No obstante, no se tiene constancia de ninguna

formación, y ni siquiera de ninguna referencia discursiva, sobre la temática de la promoción y la protección de los derechos humanos.

En cuanto a la construcción de voluntad política, Cuba es probablemente uno de los países de Latinoamérica con mayor voluntad política para afrontar situaciones de emergencias y desastres (Wisner, 2001). El gobierno paraliza la actividad del país, a un coste económico muy elevado<sup>374</sup>, cuando la amenaza de huracán es inminente (lo que puede ser dos días antes del mismo y hasta dos días después), evidenciando su voluntad por salvar vidas y recursos materiales.

En Cuba es escaso el rol que ejercen los medios de comunicación como mediadores sociales de las problemáticas de la población al estar controlados por el gobierno. El bien público con el que trabajan los medios, la información, sigue una dirección unidireccional. La dirección vertical descendente de los flujos informacionales de los medios de comunicación masivos –uno de sus objetivos principales es educativo y formativo<sup>375</sup>- definen unos usos paternalistas de los mismos, en la preparación de sus ciudadanos en RRD y otras problemáticas.

En asonancia con lo comentado hasta ahora, así como es reconocida internacionalmente la voluntad política del gobierno cubano en RRD, no se observa la misma voluntad internacional en materia de defensa de los derechos humanos. Así lo evidencia, la no ratificación de los dos pactos base del Derecho Internacional de los derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos adoptados en 1966 y la exclusión temática de los mismos en los medios de comunicación masivos, así como en los comunitarios.

## **8.6 Reconstrucción de las relaciones de poder y otras posibles soluciones locales**

Reconstruir las relaciones de poder en la intervención comunicativa para la RRD supone segmentar la población –similar al modelo que usa la Cruz Roja- y priorizar las actuaciones y los objetivos de la misma hacia las poblaciones más vulnerables: ancianos, enfermos, madres solteras, niños..., generando espacios donde sea posible el debate y consenso con estos grupos. Cuba prioriza la atención e intervención con la población más vulnerable tanto en situaciones de desastres, como en las prácticas comunicativas. En situaciones de desastres, las células comunitarias que trabajan para evacuar los hogares, siempre priorizan las poblaciones vulnerables mencionadas anteriormente. De igual manera se han observado prácticas

---

<sup>374</sup> Lo que suscita la crítica de algunos sectores económicos, que tienen que poner sus recursos en función de las necesidades de movilización y evacuación que puede necesitar el país. Ingelbrech narraba en la entrevista personal que la empresa mixta de cerveza Bucanero, se quejaba de que tenía que paralizar su producción y utilizar sus camiones para movilizar los recursos humanos y/o materiales requeridos. En contraposición, comentaba el técnico de desastres de Oxfam Internacional, en otros países con una lógica capitalista, “mientras el huracán está pasando por encima de sus cabezas, ellos siguen trabajando como si no pasara nada”.

<sup>375</sup> Cuba tiene dos canales exclusivamente educativos (Canal Educativo 1 y Canal Educativo 2).

comunicativas, con mujeres y con el adulto mayor. Aunque no se observaron, por ejemplo, acciones específicas de diálogo y debate en tiempo normales con personas de la tercera edad acerca de las evacuaciones<sup>376</sup> y las movilizaciones sociales, tratando de llegar a puntos de consenso y diálogo.

La reconstrucción de las relaciones de poder debe generar mecanismos para satisfacer las necesidades comunicativas en términos de promoción de los derechos de las personas con mayor riesgo de ser afectadas por desastres naturales. Esto es indagar conjuntamente en las causas de su vulnerabilidad –inmediatas, subyacentes y estructurales- y únicamente la preparación en las soluciones temporales de respuesta a las situaciones de desastres. Así como la promoción de medios –masivos o alternativos- para denunciar si se desea el resultado del análisis de vulnerabilidad.

Igualmente, trabajar desde la comunicación para reconstruir las relaciones de poder supone promocionar los derechos de las personas en situaciones de desastres, así como los mecanismos para reclamar y exigir su cumplimiento, tanto al aparato gubernamental, como en los medios de comunicación y la población general (siempre priorizando los públicos más vulnerables).

Además de abordar la perspectiva de derechos en la intervención comunicativa de RRD se podría valorar en el nivel municipal incluir a un profesional de la comunicación que apoyado por un grupo multidisciplinar –psicólogo, pedagogo, técnico en nuevas tecnologías...- reflexionara y trabajara en el diseño, organización, dinamización e implementación de prácticas comunicativas y educativas de esta índole. Un profesional que reúna las bases teórico-metodológicas que requiere la intervención comunicativa para la RRD con un EBDH y que garantice la sistematicidad que demandan estos procesos –y sus decisores- de afianzamiento de una cultura de seguridad y reducción de desastres, sin llegar al “hostigamiento” que critican las comunidades.

Del análisis de las prácticas comunicativas en relación con el PCSPD y los intereses de las comunidades, surgen algunos lineamientos que pudieran constituir la materia prima de una futura campaña comunitaria – a demás de los referidos a los derechos humanos citados al principio de este epígrafe- cuyo eje temático fuera precisamente el fomento de medidas preventivas.

- El aumento de la resiliencia a través del manejo del estrés en situaciones de riesgo, especialmente dirigido a mujeres.
- El trabajo con el adulto mayor sobre la importancia de las evacuaciones y movilizaciones en el sistema cubano de RRD.
- Intervenciones constructivas en el hogar y la necesidad de aplicar una lógica de reducción de vulnerabilidades en las acciones preventivas que se desarrollen
- Creación de un plan familiar

---

<sup>376</sup> Los trabajadores sociales saben que en el momento de las evacuaciones, el adulto mayor es el grupo social que más presión pone a abandonar sus hogares.

- Aumento de la resiliencia, referido a la pronta recuperación tras el impacto

Si bien estos contenidos extraídos a lo largo de la investigación pudieran aumentar el interés por participar en dinámicas comunicativas en el barrio estudiado, esto, por supuesto, no garantiza el éxito de la campaña. La escasa asistencia, desmotivación y poca implicación durante las prácticas no solo se asocia a unos contenidos inadecuados, sino también a otros factores asociados a la metodología, el lenguaje, los canales y los medios empleados, el mediador que guía el proceso y otros aspectos de carácter sociocultural (como pudiera ser, la rapidez con que se vive en la era moderna), socioeconómico, elementos que requieren ser redefinidos para adecuarse a los preceptos que instiga la comunicación educativa en situaciones de desastres.

## 8.7 Recapitulación

El aumento lento pero imparable en el número y frecuencia de los desastres de origen natural en el mundo, la vulnerabilidad geográfica, ambiental y económica de la isla, la ubicación y las características de los asentamientos humanos y la desobediencia ciudadana en situaciones de desastres son las mayores causas de vulnerabilidad que demandan y por tanto justifican, la intervención comunicativa para la RRD de origen natural en Cuba. Coherente con estos factores de vulnerabilidad y en armonía con el sentir ideológico de la Revolución Cubana, se observa una verdadera voluntad política entre los sujetos decisores de políticas de comunicación y RRD por implementar acciones comunicativas que contribuyan a reducir el número de víctimas y daños materiales en situaciones de desastres. Se insiste en el empleo de prácticas comunicativas guiadas por metodologías participativas, lo que contrasta con la implementación principalmente de actividades de preparación, que siguen esquemas clásicos de educador/orador y educandos oyentes, sin dejar espacios para la participación.

Medidas para prepararse en situaciones de desastres, orientaciones para las actividades de capacitación y recomendaciones para la toma de medidas preventivas, llegan a la sociedad cubana, gracias a la organización político-administrativa instaurada en el país, que deja fluir dichos contenidos a través de las estructuras organizativas desde los niveles superiores, hasta las comunidades. Sin embargo, los resultados en la base, no siempre coinciden con las políticas nacionales, internacionales y las concepciones latentes de los decisores de políticas de RRD.

Los aspectos relacionados con el elemento cultural y terminológico, son los que guardan más correspondencia entre los niveles meso y micro, entre las políticas y las prácticas. Por el contrario, los procesos mayoritariamente rígidos y verticales, son los aspectos que más difieren de las recomendaciones

de los discursos internacionales y los discursos defendidos por sujetos estratégicos de la intervención comunicativa para la RRD.

Coherente con los principios político-ideológicos del gobierno cubano, las concepciones teóricas de los actores estudiados que implementan procesos comunicativos para la RRD en el nivel nacional guardan correspondencia con los postulados de la comunicación para el desarrollo y que sitúa a los individuos, en el centro de los procesos de transformación, sin embargo, los sujetos estudiados no parecen formar parte de dichos procesos autotransformadores.

Otros factores como la necesaria sistematicidad de las prácticas comunicativas que fomentan una cultura de la reducción del riesgo, el empoderamiento de los sujetos a partir de procesos reflexivos, el elemento cultural como mediador del intercambio simbólico y un enfoque participativo y de construcción de la ciudadanía, son factores visualizados por la totalidad de los sujetos decisores de políticas de comunicación como imprescindibles en la ardua tarea que exige la consolidación de una cultura de prevención. Los cuales además aparecen reflejados en buena parte en las estrategias comunicativas observadas que fundamentan la organización de actividades de comunicación y educación para la prevención. Si bien es cierto que en todas ellas, así como en los documentos rectores observados, se entrevé elementos donde sigue estando latente una visión instrumentalista y conductista de la comunicación que se vale de la difusión de información vertical y unidireccional como método explícito para la corrección de percepciones erradas y un adecuado conocimiento, y que son finalmente los que predominan en las prácticas comunicativas estudiadas.

## **TERCERA PARTE: CONCLUSIONES**





## **CONCLUSIONES**

---



Llegados a este momento de la tesis y tras años de investigación y reflexión, es hora de hacer balance, de evaluar globalmente los resultados alcanzados y las limitaciones o lagunas encontradas, así como valorar las nuevas líneas de reflexión para abordar la problemática de partida de la que este estudio arrancó (*vid.* Capítulo 1, apartado 1.1). El objetivo de la tercera parte de esta tesis doctoral, es sobre todo, además de realizar una mirada retrospectiva de los principales hallazgos, verificando la hipótesis de la investigación<sup>377</sup>, avanzar en la construcción de un modelo comunicativo que se interese por la reducción del riesgo de desastres desde el marco del desarrollo sostenible y la protección de los derechos humanos. Por todo ello y en respuesta a la finalidad que da sentido a esta tesis, se sistematiza a continuación, más a modo de desenlace que de recapitulación<sup>378</sup>, la interpretación de los resultados que pueden favorecer a alcanzar niveles más eficientes en las prácticas comunicativas locales estudiadas, y se exponen los hallazgos más significativos (incluyendo las lagunas encontradas) que contribuyen al desarrollo de un modelo comunicativo inclusivo de reducción de riesgos.

## **1. El alcance global de los desastres naturales sigue patrones universales pero afecta a la población de manera desigual**

- a) Más desastres de origen natural en el mundo pero menos víctimas: Los números y tendencias de los desastres de origen natural varían sensiblemente si se tiene en cuenta la última década estudiada (2003 – 2013) o si se coge como referencia los últimos 25 años. En ambos casos el número total de desastres de origen natural aumentan, aunque en la última década la tendencia del número de víctimas se estabiliza. No obstante, los números siguen siendo elevados, 96,5 millones de víctimas de desastres de origen natural en 2013, es muy inferior a la media de la última década (2003 – 2012), con 106,654 millones de víctimas por año. Tomando como referencia las víctimas causadas por desastres de origen natural en los últimos 25 años, la tendencia muestra un aumento significativo de las mismas. Tomando como referencia los desastres de origen natural, el 91% de los mismos, son originados por eventos hidrometeorológicos extremos, sin embargo, el 66% de

---

<sup>377</sup> La variedad de espacios comunitarios que el modelo de reducción del riesgo cubano ofrece para el desarrollo de prácticas comunicativas para la RRD en tiempos normales que coadyuvan a la creación de una cultura de reducción del riesgo de desastres no son aprovechadas con plenitud debido a la existencia de un universo de mitos en torno a los desastres y disposiciones comunicacionales que entran en contradicción con las potencialidades que ofrece los postulados enarbolados por la comunicación para el desarrollo; estas prácticas no guardan además suficiente correspondencia con los discursos institucionales de reducción del riesgo de desastres de origen natural, ni con un enfoque basado en los derechos humanos.

<sup>378</sup> Algunas de las conclusiones parciales se pueden leer en las recapitulaciones de los capítulos de resultados 5, 6, 7 y 8.

las víctimas mortales, son causadas por amenazas geofísicas. Los números y tendencias en Latinoamérica siguen los patrones globales pero es especialmente significativo, el aumento de desastres larvados extensivos que dejan más víctimas mortales que aquellos intensivos.

b) Los desastres de origen natural acentúan las desigualdades sociales preexistentes: Si bien los desastres de origen natural afectan al total de la población humana de diversas maneras: inundaciones, terremotos, volcanes, olas de frío, olas de calor, incendios forestales, entre otros, es mayor el impacto sobre las poblaciones más vulnerables en términos de víctimas, muertes, daños económicos y violación de los derechos humanos. En los países con niveles de desarrollo humano medio y bajo son los que más desastres han sufrido en el periodo (2004 – 2013). El 88% de las víctimas mortales reportadas en 2013, se concentran en los países con índices de desarrollo menores (según los datos de CRED). Las personas afectadas por desastres de origen natural son vulnerables de sufrir abusos que transgreden sus derechos y que suelen acentuar las diferencias de las que se partía antes del acontecer inesperado (IASC, 2011).

c) El caso cubano constituye una excepción con lecciones que ofrecer en la RRD: No es descubrimiento de esta tesis (ni objeto de ella), aunque sí lo ha corroborado, resaltar la eficacia del modelo de reducción del riesgo de Cuba. A pesar de la vulnerabilidad geográfica, ambiental y dependencia económica, así como, la constante amenaza de riesgo de desastre de origen natural (el 100% de la población cubana se encuentra potencialmente expuesta a riesgo de desastres de origen hidrometeorológico extremo), la isla caribeña supone un caso excepcional en la respuesta a riesgos de desastres. Pasando de 1000 muertos en 1963 con el impacto del huracán Flora, a una media de 3,5 muertes por huracán (que no ciclón) en las últimas dos décadas. Los expertos consultados en desastres están de acuerdo en afirmar que la mayoría de las muertes ocasionadas por huracán están relacionadas con la desobediencia ciudadana en primer lugar y en segundo, la ubicación y características de los asentamientos humanos que en situaciones de lluvias intensas provocan caídas de muros en mal estado constructivo.

La República de Cuba supone el ejemplo más claro de que una renta baja, no conlleva necesariamente a un desarrollo humano bajo y a un insuficiente modelo de RRD. La isla caribeña posee un IDH similar al de Chile o México y sin embargo, un PIB como el de Jamaica y Túnez. Cuba, vista desde el exterior, constituye un ejemplo a seguir en la región en la RRD (fue nombrada por la EIRD país coordinador de la preparación para desastres en la región), si bien, cuando el modelo cubano se analiza desde el interior, se detectan limitaciones y debilidades que puede ser reforzadas, desde la comunicación y un enfoque de derechos humanos.

**2. A medida que la comunidad internacional en general y Cuba en particular avanzan en la creación de modelos para la gestión de los riesgos, aparecen nuevos enfoques que deben ser asumidos para ofrecer una respuesta integral a la RRD. El enfoque de derechos humanos es el menos incorporado en la RRD**

a) La integración de la RRD en el marco del desarrollo y la problemática ambiental si bien ha evolucionado desde la década de los noventa, aún no se ha consolidado: Durante el DIRDN (que marcó la institucionalización de la gestión del riesgo y el control del riesgo en el ámbito internacional y de manera global) las agencias multilaterales y las plataformas regionales trataron la lucha contra los desastres de origen natural como una problemática social aislada buscando respuestas que fueron transformándose desde enfoques meramente reactivos, a otros preventivos, basados en la reducción de vulnerabilidades. La lógica de la reducción de vulnerabilidades puso de manifiesto la relación existente entre los desastres, el desarrollo y la naturaleza. Así, se fueron articulando la cuestión ambiental y la agenda de desarrollo a la RRD, formando todos ellos parte de un problema universal necesitado de una respuesta global. El paso del milenio estuvo marcado, en el sector de la cooperación y el desarrollo, por la firma de los ODM a cumplir entre 2000 y 2015. En un principio, la relación con la reducción del riesgo fue escasa, si bien pronto se reconoció la estrecha vinculación que suponía abordar la RRD para la consecución de los ODM. Igualmente, las posteriores cumbres y convenciones de medio ambiente y cambio climático (como la CMDS en Johannesburgo, en 2002) comenzaron a incluir los aspectos referidos a la RRD, como parte esencial para abordar la problemática ambiental.

No cabe duda, que el reconocimiento de la lucha contra los desastres naturales como una problemática de primer orden mundial, vino marcado por la aprobación, en la II Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres celebrada en 2005 en Japón, del Marco de Acción de Hyogo (2005 – 2015), el cual supondría desde entonces una guía para los países que lo adscribieron (entre ellos Cuba) para la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia de los sujetos y las comunidades. Esta conquista parece que quedará plenamente consolidada con la aprobación de los nuevos objetivos de desarrollo sostenible (2015 – 2030), donde la RRD, si todo se desarrolla según lo esperado, quedará plenamente integrada a la agenda desarrollo mundial.

b) El enfoque de derechos humanos como nuevo paradigma en la respuesta a la RRD es la cuestión que todavía menos impacto ha tenido en el abordaje de la RRD. Aunque existe el reconocimiento teórico (IASC, PNUD, EIRD o La RED, entre otros) del impacto y el efecto de los desastres de

origen natural en los derechos humanos y la necesidad de crear programas que integren la perspectiva de derechos, en los documentos observados para el estudio de esta tesis, no se percibe que éstos hayan sido, ni sean todavía una parte fundamental en la respuesta a los mismo.

- c) En el caso cubano, el país ha mantenido siempre una actitud proactiva en la respuesta a los desastres de origen natural, siguiendo un ritmo acompasado en la incorporación de la RRD en un marco inclusivo y aventajando (Cuba firmó los ODM, el CMDS, CMNUCC, el Protocolo de Kyoto y el MAH), en ciertas ocasiones, a la comunidad internacional (Cuba incorporó a finales de los sesenta la obligatoriedad de la preparación para casos de desastres de la población).
- d) En el nivel nacional y especialmente relevante para la intervención comunicativa es el sustento comunitario del modelo de RRD, basado en el fortalecimiento de las capacidades comunitarias, la movilización y la evacuación en situaciones de desastres, que sin embargo, deja al margen el enfoque de derechos humanos. Efectivamente, el modelo de reducción del riesgo de desastres en Cuba permeabiliza y articula a la totalidad de las organizaciones y estructuras del estado, así como a la población general, requiriendo de todas ellas concienciación e implicación. Por ello, expertos del tema consultados afirman que es inherente al modelo la preparación y capacitación de la sociedad y sus estructuras, especialmente en el caso de los eventos hidrometeorológicos extremos que son los que más afectan al territorio nacional. No obstante, no se aprecia en la RRD en Cuba la aplicación de manera sistemática del enfoque de derechos humanos, ni en las actividades de empoderamiento local, ni en los procesos de movilización ciudadana.

### **3. El itinerario de la comunicación en los discursos institucionales (políticas, programas, estrategias e incluso protocolos) de RRD, queda marcado por las constantes mutaciones en los conceptos rectores de la RRD definidos internacionalmente y las dificultades nacionales para adaptarse teórica y metodológicamente a tales transformaciones.**

- a) En el ámbito internacional, tras el fracaso de las políticas de RRD meramente reactivas, el DIRDN comenzó, durante los noventa, una campaña a favor de la creación de una cultura de la prevención. En ese momento, la comunicación debía apoyar los procesos que consolidaran una cultura de la prevención. Más tarde se comenzó a hablar de cultura de la seguridad o de la reducción de vulnerabilidades, lo cual suponía nuevamente el acoplamiento teórico metodológico de los procesos comunicativos a las nuevas terminologías utilizadas. La apuesta actual gira en torno al control del riesgo mediante el aumento (control) de la resiliencia de

- sujetos y comunidades, favoreciendo además la gobernanza del riesgo. Esta nueva concepción se plantea la comunicación como una herramienta de integración entre las diferentes comunidades implicadas, el resultado: comunidades más concienciadas, resilientes, menos vulnerables y conscientes de sus derechos. ¿Están los comunicadores sociales de RRD preparados teórica y metodológicamente para abordar cuestiones tan amplias?
- b) Las políticas de RRD y programas de comunicación y desastres en Cuba, debido a la centralidad y estabilidad que da sentido y función al Estado, se encuentran con dificultades para acompañar estas rápidas transformaciones. Este desajuste, lleva a la defensa verbal por parte de los sujetos decisores de políticas y estrategias de RRD en el nivel nacional estudiado, de los conceptos dominantes internacionales en la reducción del riesgo pero que difícilmente se corresponde con las directrices marcadas por las políticas, programas o estrategias de comunicación y RRD nacional.
- c) De los nueve elementos propuestos en el marco teórico de la investigación que articulan el trinomio desarrollo humano (sostenible) / comunicación / derechos humanos, aquellos referidos a la creación de entornos comprometidos con los derechos humanos que incentivan el diálogo crítico con los decisores, incorporando la rendición de cuentas y la difusión de mecanismos de transparencia y exigibilidad no aparecen definidos, ni desarrollados en los programas comunicativas de RRD cubanos. Si bien, es destacable el sentido estratégico y sinérgico de las estrategias comunicativas, coherente con los principios de la Revolución Cubana, con el desarrollo humano y la protección del medio ambiente. Las estrategias observadas dan prioridad de los grupos más vulnerables de la población, integran los marcos sociales y políticos en la RRD y focalizan gran parte de sus esfuerzos en las acciones de fortalecimiento comunitario en desastres.
- d) La falta de indicadores concretos y medibles en el PCSD, dificulta el desarrollo de procesos de evaluación y monitoreo en los niveles comunitarios. Diseñar indicadores que den cuenta del nivel de preparación para casos de desastres de los diversos actores sociales en Cuba, no entraña grandes dificultades. Por el contrario, la dificultad de medir los niveles de concienciación alcanzados y de la creación de una cultura de reducción del riesgo (finalidad del PCSD), dificulta el desarrollo de indicadores que permitan evaluar los procesos comunicativos en las comunidades. Esto, evidencia además, las dificultades metodológicas para aplicar procesos comunicativos que verdaderamente involucren a las personas e



incentiven su participación con la finalidad de concienciar, sensibilizar y crear una cultura de reducción.

- e) Tras reflexionar sobre las conclusiones anteriores, surge una cuestión ineludible. Se ha dicho que las naciones tienen dificultades para adaptarse a exigencias internacionales pero, igualmente, ¿están los comunicadores sociales de RRD preparados para asumir retos comunicativos tan amplios?: Las evidencias teóricas y empíricas (como se verá en las siguientes conclusiones) demuestran que no lo están. Una nueva hipótesis podría dar paso a la siguiente investigación: Los comunicadores sociales y otros actores estratégicos no están preparados ni teórica, ni metodológicamente para dar respuesta a las exigencias teóricas de los grandes discursos institucionales de RRD y comunicación que demandan comunidades más concienciadas, más resilientes, menos vulnerables, que garanticen la protección y promoción de sus derechos en situaciones de desastres, a través de procesos participativos y de construcción de lo público.

#### **4. Si bien es cierto que prácticamente la totalidad de la población cubana interviene en la RRD, los sujetos sociales e individuales se involucran de manera desigual.**

Las diversas categorías de actores sociales participan en la estrategia cubana de reducción del riesgo, a través del desempeño de roles y funciones específicas (*vid.* Capítulo 6) para prevenir y disminuir el riesgo y mediante el deber de sociabilizar la información y la comunicación que acompañan esos quehaceres. No obstante, la realidad descrita es asumida por los sujetos sociales e individuales de forma asimétrica ya que no todas las estructuras de la sociedad alcanzan los niveles de protagonismo e implicación necesarios, ni tienen el mismo nivel de conciencia de riesgos. Asegurar los niveles de preparación y concienciación requeridos para el buen funcionamiento del modelo de reducción del riesgo cubano justifica una intervención comunicativa planificada que lubrique ese engranaje y que coadyuve a generar una conciencia de riesgos y una cultura de prevención, especialmente importante en un país como Cuba donde los recursos económicos y materiales son limitados.

**5. Las prácticas comunicativas implementadas en la comunidad cubana estudiada siguen principalmente patrones clásicos de comunicación, basados en flujos de información verticales, en los que la participación social sigue siendo insuficiente y las prácticas en tiempos normales son minoritarias.**

a) El grado de familiaridad y conocimiento de los líderes formales comunitarios acerca de las necesidades locales, no se traduce significativamente en mayores cuotas de poder: Gracias a la doble cualidad que poseen los líderes comunitarios, como agentes activos en los procesos de desarrollo local y además vecinos de la localidad, llegan a alcanzar un nivel de detalle muy fino en el conocimiento de las necesidades y problemáticas de la zona de estudio. Fortaleza, por el contrario, que no es tenida en consideración en el área estudiada para el diseño y desarrollo de intervenciones comunitarias, circunscritos al consejo y municipio. El escaso poder de decisión y ejecución de los líderes formales, según las entrevistas, y las desiguales opiniones en las formas de resolución de los problemas identificados por estos actores dificultan asimismo el proceso de toma de medidas efectivas para intervenir en el barrio con un enfoque compartido e integral que priorice la reducción de elementos vulnerables a largo plazo e incorpore el enfoque de derechos.

b) Las deficientes habilidades comunicativas, la inadecuación de los contenidos a los intereses de los sujetos, el escaso empleo de dinámicas con un enfoque metodológico participativo y la sobreestimada autopercepción del conocimiento median negativamente el intercambio simbólico, limitando las posibilidades de dialogar, socializar e intercambiar conocimiento. Junto a esto, la inercia que tradicionalmente ha predominado de escuchar silenciosamente a un orador/educador/comunicador/ experto limitan la participación sustantiva en los eventos. El cuadro descrito obviamente dificulta satisfacer las lagunas informativas y los déficits de conocimiento de la población investigada.

Procesos de fortalecimiento comunitario en aspectos elementales de comunicación, capacitación y entrenamiento en el diseño e implementación de dinámicas participativas y la evaluación sistemática de las necesidades e intereses de los sujetos comunitarios, son elementos que pudieran favorecer las prácticas comunicativas para la RRD.

c) El rol e implicación de la mujer en los asuntos referidos a la RRD, es incuestionable en la localidad cubana analizada: De los datos empíricos obtenidos a partir del estudio de los líderes informales de la circunscripción n° 62 del consejo se vislumbraron dos fortalezas importantes: el indudable potencial de la mujer en espacios locales como facilitadora de mensajes comunicativos de carácter preventivo por su responsabilidad, empatía y constancia en las labores comunitarias, y la seguridad

y confianza que proyecta; y en segundo lugar, el sentimiento generalizado entre los vecinos de las manzanas estudiadas basados en lazos de solidaridad, confianza e incondicionalidad. Ambos elementos (el potencial de la mujer y los estrechos lazos de solidaridad generados) pudieran y debieran ser considerados y aprovechados en la planificación de las campañas de RRD.

d) La localidad estudiada prioriza los canales mediatizados como principales fuentes de información pero el boca a boca posee un fuerte potencial socializador en la localidad habanera estudiada. Los vecinos objeto de estudio se aproximan a la temática de RRD principalmente a través de los medios de comunicación y la experiencia empírica. Tras estos y muy cerquita, los procesos de intercambio simbólico consecuencia de las interrelaciones con los vecinos de la circunscripción suponen una vía fundamental de acopio de información.

e) A pesar del cierto nivel de conciencia sobre riesgos de desastres de origen hidrometeorológico extremo alcanzado en Cuba, sigue existiendo un universo de mitos en torno a los desastres y un desconocimiento real de la percepción del riesgo de los cubanos: El mito más generalizado es el que sigue identificando los eventos climatológicos extremos -como huracanes- con desastres naturales. La no conciencia de los factores sociales que en colisión con dichos eventos climatológicos producen los desastres, dificulta la intervención para la reducción de vulnerabilidades, ya éstas no son percibidas.

Además de las falsas creencia, el estrés y el miedo que genera las situaciones de desastres y la familiaridad y la confianza de los sujetos estudiados debido a la exposición constante a eventos hidrometeorológicos extremos, entre otros factores, son motivos que disminuyen la percepción del riesgo, la concienciación y la toma de medidas preventivas ante situaciones de riesgosas. Pese a que expertos en desastres consultados comentaron la importancia de detectar qué causas disminuyen la percepción del riesgo para sustentar una campaña comunicativa/educativa coherente y eficiente, no se detectó ninguna acción que abordara este asunto directamente.

f) La premisa defendida por el gobierno cubano: Las prácticas comunicativas para la RRD objeto de estudio se implementan a lo largo de las cuatro fases del ciclo de reducción del riesgo e involucra a los escenarios mediático, organizacional y comunitario, encierra diferencias significativas en la frecuencia y profundidad de ejecución de las mismas: Los medios de comunicación, en opinión de los sujetos entrevistados, en tiempo de ciclones y concretamente durante las fases de respuesta y recuperación, aventajan los procesos comunicativos que sustentan la RRD; en contraposición, en tiempos normales, la comunicación social tiende a minimizarse, amén de la comunicación

comunitaria basal, dificultando las posibilidades de consolidar una cultura de RRD y de implementar estrategias de participación y construcción de lo público.

**6. Al examinar el grado de coherencia entre los discursos políticos, los discursos institucionales y las prácticas implementadas, se deduce que el convencimiento teórico, no queda reflejado en la práctica comunicativa. Las razones, entre otras, podrían estar mencionadas en la conclusión 3 y 5b.**

- a) Existe niveles aceptables de concordancia entre el MAH y lo que anuncian y recomiendan los decisores de políticas de RRD y comunicación en Cuba. Este nivel desciende al examinar lo que las políticas nacionales de RRD manifiestan acerca de la comunicación. El PCSD y las estrategias comunicativas de RRD en Cuba guardan armonía con los principios defendidos por los sujetos decisores de políticas y aliados estratégicos aunque se entrevén elementos donde sigue estando latente una visión instrumentalista de la comunicación.
- b) Finalmente y de forma especialmente destacable, a pesar de la voluntad manifiesta de los actores que trazan o supervisan políticas de comunicación y RRD de aplicar prácticas comunicativas participativas que coadyuvan a la creación de una cultura de reducción del riesgo mediante metodologías participativas, no existe correlación en la praxis estudiada. Las prácticas comunicativas implementadas en la zona objeto de estudio, siguen predominando modelos comunicativos rígidos que no tienen en cuenta el modelo inclusivo planteado en la investigación y se da un dominio casi absoluto, de las acciones de comunicación encaminadas a la preparación para la respuesta, en comparación con las acciones que fomentan una cultura de prevención de desastres.
- c) La divergencia expresada entre la concepción teórica de los actores que trazan o supervisan políticas de comunicación y RRD, reflejada en parte en las estrategias comunicativas, y la praxis en la base, es producto de múltiples causas. A lo largo de la investigación se han detectado los siguientes factores que obstaculizan la coherencia con el discurso nacional: La diferencia conceptual entre los actores que trabajan en el nivel nacional y los que lo hacen en el nivel comunitario; la ausencia de un modelo de gestión comunicativo planificado en el ámbito local reconocido y conocido por los actores comunitarios implicados y que incluya –entre otros aspectos- una figura que se responsabilice prioritariamente de la planificación, organización y evaluación de las prácticas comunicativas; el fortalecimiento de las capacidades comunitarias en el empleo de dinámicas participativas y competencias comunicativas elementales.

- d) Finalmente, la introducción del EBDH en la intervención comunicativa para la creación de una cultura de reducción del riesgo, supone un nuevo eje transversal difícil de abordar –por ser todavía un tema conflictivo en la isla- pero necesario para asumir un modelo integral de RRD.

En el nivel nacional, la contribución de la comunicación podría estar focalizado al diseño de una estrategia de abogacía a favor de la incorporación del EBDH en el modelo de RRD, incorporando la rendición de cuentas y la difusión de mecanismos de transparencia y exigibilidad en los procesos de reducción de vulnerabilidad, como factores de partida. Debido al sistema político cubano unipartidista, las mayores posibilidades de éxito en el trabajo de abogacía, vendría desde los niveles internacionales de RRD adscritos por Cuba. Esto es principalmente, la Oficina Regional para Las Américas de la EIRD o el PNUD en Cuba, entre otros.

Desde los municipios, las dinámicas comunicativas participativas (necesitadas de mejoras metodológicas) en RRD podrán avanzar en la conquista de la esfera pública, mediante la creación de entornos comprometidos con los derechos humanos que fomentaran el hábito de interpelar a los decisores y que de manera sistemática, se analizaran las causas –inmediatas, subyacentes y estructurales- de la vulneración de derechos en situaciones de desastres de origen natural, para prever acciones que garanticen su cumplimiento.

**A modo de síntesis final, se concluye que a pesar de los continuos reajustes entre el discurso político y el discurso canónico de RRD, sigue prevaleciendo en la intervención (política y práctica) comunicativa en RRD en Cuba, el enfoque de “prepararse para responder” a la lógica de reducción de vulnerabilidades y gobernanza. Las causas estructurales que producen mayor perturbación entre la naturaleza y el desarrollo cubano y en consecuencia generan mayor vulnerabilidad no son visibilizadas, ni sociabilizadas en el contexto estudiado. El resultado final es el control del riesgo mediante el traspaso a la población de la responsabilidad de actuar para reducir el riesgo, participando obligatoriamente en las evacuaciones masivas y en prácticas comunicativas que permiten “estar preparados para enfrentar el desastre”. La existencia de un universo de mitos en torno a los desastres y *habitus* comunicacionales que entran en contradicción con los postulados de la comunicación para el desarrollo y el enfoque de derechos humanos, las insuficientes habilidades teórico metodológicas para desarrollar la intervención defendida en los discursos canónicos y la necesidad de desviar el foco de atención de los elementos que generan mayor vulnerabilidad son causas que explican la perpetuidad de la lógica dominante.**

## **CUARTA PARTE: BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS**



## **BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA**

---





## BIBLIOGRAFÍA

ACANDA, JORGE L. *Educación, Ciencias Sociales y Cambio Social*. Texto leído en el Encuentro Educación Popular y Alternativas Políticas en América Latina, convocado por el Centro Memorial Martin Luther King el 19 de noviembre de 1998, en La Habana, Cuba. 1998

ADORNO, THEODOR, W. *Dialéctica de la Ilustración*. Ediciones Akal. Madrid. 2007

AGUILA COGHLAN, J.C. y PIÑUEL RAIGADA, J.L. *Difficulties in communicating climate change: history, controversies and challenges*. Paper para la Conferencia “From Theory to Practice: how to assess, measure and apply impartiality in news and current affairs” de Jönköping University, Suecia. Madrid. 2014

AGUILAR AVILÉS, DAGER. *Control social y prevención delictiva. Una introducción al tema desde el análisis de los medios de comunicación social*. [www.eumed.net/rev/cccss/08/daa2.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/08/daa2.htm) 2010. En línea: 21/04/2015

ALFARO MORENO, R.M. *Culturas populares y comunicación participativa: en la ruta de las redefiniciones*. Ed. Calandria, Asociación de comunicadores sociales. S/F

ALMAGUER RIVERÓN, C.D. *La comunicación del riesgo y la cultura de prevención como herramientas en la gestión para la reducción del riesgo de desastres*. En tesis doctoral en Economía *El riesgo de desastres: una reflexión filosófica*. Edición electrónica gratuita. En: [www.eumed.net/tesis/2009/cdar/](http://www.eumed.net/tesis/2009/cdar/) (13/05/2009/)

ALONSO, M. Y SALADRIGAS, H. *Para investigar en Comunicación*. Guía didáctica. Ed. Pablo de la TorrienteBrau. La Habana. Cuba. 2000.

ÁLVAREZ GARCÍA, MÍRIAM. *Estrategia de comunicación educativa sobre prevención del VIH/SIDA en estudiantes de medicina del I.S.C.M de La Habana*. Tesis en opción al grado de Máster en Ciencias de la Comunicación. Universidad de La Habana. La Habana. Cuba. 2008.

ÁLVAREZ-URÍA, FERNANDO. *Apuntes del curso de doctorado, Genealogía y Sociología: métodos sociológicos de análisis de la cuestión social*. Universidad Complutense de Madrid. 2008. Madrid

\_\_\_\_\_. *El método genealógico: Sociología histórica de la institución manicomial*. S/F

ÁLVAREZ-URÍA, F y VARELA, J. *Genealogía y sociología: materiales para repensar la modernidad*. El cielo por asalt. Buenos Aires. 1997

\_\_\_\_\_. *Sociología, capitalismo y democracia. Génesis e institucionalización de la sociología en Occidente*. Madrid. 2004

AMNISITÍA INTERNACIONAL. Informe 2013. El estado de los derechos humanos en el mundo. EDAI. Madrid. 2013

ANTILLANO, ANDRÉS. “Cambios en el concepto y uso de control social”. Capítulo criminológico, Vol. 38 nº1. Luz, repositorio Académico. 2010

APEIRON, I. *Voltaire – Rousseau :En torno al mal y la desdicha*. Alianza Ed. Madrid. 2014

ARENDT, HANNAH. *Los orígenes del totalitarismo*. Trad. de Guillermo Solana. Primera edición 1951. Traducción reeditada por Alianza Editorial. Madrid. 2006

ARIAS HERRERO, HÉCTOR. Estudio de las comunidades. En *Lecturas sobre comunicación en la comunidad*. Comp. Portal, R. y Recio, M. Ed. Pablo de la Torriente. La Habana. Cuba. s/f a.

\_\_\_\_\_. “Consejos Populares: estructura comunitaria”. En *Lecturas sobre comunicación en la comunidad*. Comp. Portal, R. y Recio, M. Ed. Pablo de la Torriente. La Habana. Cuba. s/f b.

ARISTÓTELES. *Política*. Grupo Planeta. Barcelona. 2012

ARROYO, S., RODRÍGUEZ, M., RÉREZ, R. *Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres: guía para equipos de respuesta*. Organización Panamericana de la salud. Panamá. 2009.

BACCIN, C. *Diagnóstico de comunicación. Desafíos del venir entre*. Signo y Pensamiento Vol. XX, num. 38. Bogotá. 2001

BALAVNOSKY, REDIN y POGIESSE. “Percepción social del riesgo inundaciones en el arroyo Maldonado: mapa de riesgo elaborado con participación comunitaria”. La Red de Gestión Asociada del Oeste, a solicitud del Banco Mundial. 2001

BARRANQUERO, ALEJANDRO. "El pensamiento comunicacional de Luis Ramiro Beltrán", Introducción del libro: Luis Ramiro Beltrán: Comunicología de la liberación, desarrollismo y políticas públicas. Gorbs Ediciones, Barcelona. 2014

BAUDRILLARD, JEAN. El Sistema de los objetos. Traducción de Francisco González Aramburu. Ed. Siglo XXI, Madrid. 2010

BAUMANN, ZYGMUNT. *La sociedad individualizada*. Cátedra. Madrid. 2001

\_\_\_\_\_. *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Paidós, 2007.

BECK, ULRICH. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Paidós. Barcelona. 1998 y 2002.

\_\_\_\_\_. La sociedad del riesgo global. Siglo XXI. Madrid. 2002

BELTRÁN, LUIS RAMIRO. *Adiós a Aristóteles: "La Comunicación horizontal"*. Comunicación y Sociedad N° 6, septiembre, 1981, Ed. Cortéz, Sao Paulo, págs. 5 a la 35. UNESCO. 1981

\_\_\_\_\_. *Comunicación para el Desarrollo en Latinoamérica: Una evaluación sucinta al cabo de cuarenta años*. Discurso de inauguración de la IV Mesa Redonda sobre Comunicación y Desarrollo organizada por el Instituto para América Latina (IPAL) en Lima, Perú, entre el 23 y el 26 de febrero de 1993. Lima. 1993

\_\_\_\_\_. Comunicación Educativa e Información Pública sobre desastres en América Latina: Notas para reflexionar. UNESCO, EIRD, Federación internacional de la Cruz Roja, OPS/OMS. Antigua. Guatemala. 2004

\_\_\_\_\_. La Comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: Un recuento de medio siglo. Documento presentado en el III Congreso de Panamericano de la Comunicación. Buenos Aires, Argentina. 2005

\_\_\_\_\_. *La comunicación antes de Colón. Tipos y formas en Mesoamérica y los Andes*. Ed. Cíbel. Bogotá. Colombia. 2008

BELLIDO AGUILERA, ROLANDO. *Memoria de los frutos. La educación popular emancipadora (Marx, Martí y Freire)*. Ed. Caminos. Colección Educación Popular, de Cuba; 22. La Habana. Cuba. 2009

BERGER, PETER L. y LUKMANN, THOMAS. *La construcción social de la realidad*. Ed. Amorrortu. Buenos Aires. Argentina. 2001

BERLO, D. K. *El proceso de la comunicación. Introducción a la teoría y la práctica*. El Ateneo. 15ª edición. Buenos Aires. 1987

BERMÚDEZ CHÁVEZ, M. Vulnerabilidad social y organización ante los desastres naturales. En Revista Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, nº 62. Costa Rica. 1993

BLUMER, HERBERT. El interaccionismo simbólico, perspectiva y método. Hora D.L. Barcelona. 1982

BOURDIEU, PIERRE. *Campo del poder y campo intelectual*. Folios Ediciones, cop. Buenos Aires. 1983

\_\_\_\_\_. *In Other words. Essays towards a Reflexive Sociology*. Standforf: Stanford Universuty Press. 1990

\_\_\_\_\_. *Razones prácticas sobre la Teoría de la Acción*. Trad. Thomas Kauf. Ed. Anagrama. Barcelona. España. 1997

\_\_\_\_\_. “Capital cultural, escuela y espacio social” compilación y traducción Isabel Jiménez. Siglo Veintiuno. México. 1998

CABALLERO PÉREZ, YOEL. Caracterización detallada del Consejo Popular Vedado-Malecón. Programa de trabajadores sociales Plaza de la Revolución. La Habana. Cuba. 2010

CÁMARA HURTADO, MONTAÑA. “La comunicación del riesgo en las crisis alimentarias”. En Moreno Castro, C. *Comunicar los Riesgos. Ciencia y tecnología en la sociedad de la información*. Ed. Biblioteca Nueva OEI. Madrid. España. 2009

CARBALLEDA, ALFREDO J.M. *La Intervención en lo Social y las Problemáticas Sociales Complejas: los escenarios actuales del Trabajo Social*. Revista en Ciencias Sociales, Universidad ICESI. Colombia. 2008

CARDONA, O. Y LAVELL, A. *Conceptos y definiciones de relevancia en la gestión del riesgo*. PNUD.. San Salvador. 2002

CASTEL, R. La gestión de los riesgos: de la anti-psiquiatría al post-análisis. Anagrama, D.L. Barcelona. 1984

\_\_\_\_\_. Espacios de poder. Trad. Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría. Ediciones de Piqueta. Madrid. 1991

CASTELLANOS PÉREZ, ASTUL. “Los desastres y fundamentos de la protección contra los mismos”. En gerencia de desastres en Cuba. CLAMED. Kingston. Jamaica. 2003 A

\_\_\_\_\_. “Experiencia cubana en relación con los desastres.” En gerencia de desastres en Cuba. CLAMED. Kingston. Jamaica. 2003 B

\_\_\_\_\_. *Esencia de la reducción de desastres. Vías para lograr la reducción de vulnerabilidades.* En Salud y desastres. Experiencia cubana. CLAMED. La Habana. Cuba. 2009

CÉSPEDES MORA, VÍVIAM. *Los desastres, la información y el Centro Latinoamericano de Medicina de Desastres.* La Habana. Publicado por el Centro Latinoamericano de Medicina de Desastres. Cuba. 2007

CHASQUI. “Manuel Serrano y sus aportes a la comunicación”. Mediaciones Sociales N° 10. Pp. 197 – 210. 2011

CÍCERO BETANCOURT, RICARDO. La comunicación como instrumento para la prevención de desastres. Taller “Líderes”, Programa de preparativos para situaciones de emergencia y socorro en casos de desastre. México. 2009

CLAMED. Memoria del I Congreso Salud y Desastres. Hacia una reducción efectiva de los desastres y la salud de los pueblos. Ed. Centro Latinoamericano de Medicina de Desastres. La Habana, Cuba. 2009

CONTRERAS BASPINEIRO, A. *Comunicación-desarrollo para “otro occidente”.* Razón y Palabra, n°18. s/f,

COROMINAS, JOAN. *Breve diccionario etimológico de la lengua española.* Editorial Gredos. Madrid. 1990

CORRAL, V., FRÍAS, M. y GONZÁLEZ D. *Percepción de riesgos, conducta proambiental y variables demográficas en una comunidad de Sonora, México.* Revista Región y Sociedad, 15. México. 2003

CRED. Informe Estadístico Anual de Desastres 2013. del Centro para la Investigación de la Epidemiología de Desastres, Universidad de Louvain, Bélgica. 2013

CROVI, D. y LOZANO, C. La faena de lo incierto. Medios de comunicación e incertidumbre. UNAM. México. 2010

CUBA. Constitución de la República de Cuba de 1976: artículo 69 y 70 sobre la Asamblea Nacional del Poder Popular. La Habana. 1976. En <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>

\_\_\_\_\_. Ley N° 81 del Medio Ambiente de la República de Cuba. Gaceta Oficial de la República. La Habana. 1987

\_\_\_\_\_. Ley de la Defensa Nacional n° 75 del 24 de febrero de 1995. Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba. La Habana. 1995

\_\_\_\_\_. Ley N° 77 de la Inversión Extranjera del 5 de septiembre de 1995. Asamblea Nacional del Poder Popular. La Habana. 1995b

\_\_\_\_\_. Decreto Ley N° 170 del Sistema de Medidas de la Defensa Civil de la República de Cuba, firmada por Fidel Castro Ruz. La Habana. 1997

\_\_\_\_\_. Ley 88 de 1999. Ley de la Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba del Código Penal, de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba. Ley Mordaza. La Habana. 1999a

\_\_\_\_\_. Decreto Ley No. 262, Reglamento para la compatibilización del desarrollo económico-social del país con los intereses de la defensa de la República de Cuba del 14 de mayo de 1999. Firmada por Fidel Castro Ruz. 1999b

\_\_\_\_\_. Ley 91 de los Consejos Populares del 13 de Julio de 2000. Asamblea Nacional del Poder Popular. La Habana. 2000

\_\_\_\_\_. Directiva N°1 del 1 de junio de 2005 del Vicepresidente del Consejo de Defensa Nacional para la planificación, organización y preparación del país para las situaciones de desastres. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Fda. por Raúl Castro Ruz. La Habana. 2005

\_\_\_\_\_. Cuba: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer Informe 2003. [http://www.cu.undp.org/content/cuba/es/home/library/mdg/ODM\\_Nacional.html](http://www.cu.undp.org/content/cuba/es/home/library/mdg/ODM_Nacional.html) En línea: 4/4/2015

\_\_\_\_\_. Cuba: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Segundo Informe 2005  
[http://www.cu.undp.org/content/cuba/es/home/library/mdg/odm\\_Nacional\\_2005.html](http://www.cu.undp.org/content/cuba/es/home/library/mdg/odm_Nacional_2005.html) En línea:  
4/4/2015

\_\_\_\_\_. Cuba: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tercer Informe 2010  
<http://www.cu.undp.org/content/dam/cuba/docs/Informe%20ODM%20espanol%20cuba%202010.pdf>  
En línea: 4/4/2015

\_\_\_\_\_. Introducción al Medio Ambiente en Cuba, el Portal del Medio Ambiente en Cuba.  
<http://www.medioambiente.cu/download/meteorologia.pdf> En línea: 17/2/2015

D'ANGELO, OVIDIO: “¿La autogestión local como vía para la transformación social?” Temas n° 36:  
52-63. La Habana. Cuba. 2004

DA CRUZ, JOSÉ. *Ecología social de los desastres*. Ed. Coscoroba. Montevideo. Uruguay. 2003

DCC. Informe a mediano plazo del cumplimiento por Cuba de las metas del Marco de Acción de  
Hyogo. Cuba. 2008

\_\_\_\_\_. Programa de Comunicación Social para la Reducción de desastres en Cuba. Editora  
Política. La Habana. 2006

\_\_\_\_\_. Cuba: National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for  
Action (2011-2013). Cuba. 2013 En.  
<http://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=32305>

DEFLEM, MATHIEU. “Social control” En *The handbook of deviance*. Erich Goode. Maldem M.A.  
USA. 2015

DE LA CIERVA, YAGO. *Comunicar en aguas turbulentas: un enfoque ético para la comunicación  
de crisis*. EUNSA. Ediciones Universidad de Navarra. Pamplona. 2015.

DE LOURDES BELTRÁN, M<sup>a</sup>. *Educación en derechos humanos*. México, s/f.  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) En línea: 2/2/2015

DE MARCHI, B. “La comunicación del riesgo: las lecciones del pasado y los desafíos del presente”.  
En Moreno Castro, C. *Comunicar los riesgos. Ciencia y tecnología en la sociedad de la información*.  
Ed. Biblioteca Nueva OEI. Madrid. España. 2009



DEL VALLES ROJAS, CARLOS. *Comunicación participativa: aproximaciones desde América Latina*. Revista Redes.com N° 4. 2007

DELUMEAU, JEAN. *El miedo en Occidente*. Taurus. España. 2002.

DEMATTEIS, G. Y GOVERNA, F. *Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo Slot*. Boletín de la A.G.E nº 39. España. 2005

DESCARTES, RENÉ. *Discurso del Método*. Traducción, estudio preliminar y notas de Risieri Frondizi. Revista de Occidente, cop. Madrid. 1974

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, DRAE. 2001

DIRDN. Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro. Directrices para la Prevención de los Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastre y la Mitigación de sus Efectos. La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales Yokohama, Japón, del 23 al 27 de mayo de 1994. Génova. 1984

\_\_\_\_\_. *Un mundo más seguro en el siglo XXI: reducción de los desastres y de los riesgos*. Génova. 1999

DOUGLAS, MARY. *La aceptabilidad del riesgo según las Ciencias Sociales*. Paidós Iberica. Barcelona. 1996

DRAGÓN GUMUCIO, ALFONSO. “Bush, Fidel y Katrina”, artículo publicado en Bolpress [www.bolpress.com](http://www.bolpress.com) el 7 de septiembre de 2005. En línea: 10/11/2013

DURKHEIM, EMILE.: *Las reglas del método sociológico*. Ediciones Morata, Madrid, 1974.

ECO, UMBERTO. *La estructura ausente*. Lumen. Barcelona. 1975

\_\_\_\_\_. *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura*. Versión castellana de Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibáñez. S/f

EIRD/ONU. PREANDINO. *Programa Regional para la Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres*. EIRD Informa N°3. Panamá. 2001

\_\_\_\_\_. *Marco de Acción para la implementación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*. Suiza. 2001b. <http://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm> En línea: 28/3/2015

\_\_\_\_\_. Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las comunidades Ante los Desastres (MAH) Hyogo, Japón. 2005 Disponible: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>. En línea: 14/3/2012

\_\_\_\_\_. *Vivir con el Riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*. Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas. Ginebra. 2004

\_\_\_\_\_. Cambio climático y la reducción del riesgo de desastre. Nota informativa nº1. Ginebra. 2008

\_\_\_\_\_. *La reducción del riesgo de desastres*. Naciones Unidas. Ciudad de Panamá. 2009

EIRD y CRCI. *La gestión del riesgo de desastres hoy: contextos globales, herramientas locales*. 2008

EN DERECHOS RED. El enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores. AECID. Madrid. 2011

ESPINA PRIETO, MAYRA. *Re-emergencia crítica del concepto de desarrollo*. La Habana. Cuba. S/F

\_\_\_\_\_. La comprensión sociológica del cambio. De la perspectiva simple a la compleja. Del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), La Habana, Cuba. s/f

ESTADO MAYOR NACIONAL DE LA DEFENSA CIVIL. Informe de vulnerabilidad del país a los desastres. Cuba. 1995

FANTOVA, FERNANDO. *Repasando la intervención social*. Documentación Social nº147. España. 2007

\_\_\_\_\_. *Defensa Civil. Elementos básicos*. Ed. Pueblo y Educación. La Habana. 1988

FARRÉ COMA, J. y GONZALO IGLESIA, J.L. “Discursos y prácticas en el proceso de comunicación de riesgo petroquímico”. En Moreno Castro, C. *Comunicar los riesgos. Ciencia y tecnología en la sociedad de la información*. Ed. Biblioteca Nueva OEI. Madrid. España. 2009

\_\_\_\_\_. *Teoría de la Comunicación del Riesgo*. Editorial UOC. Barcelona. 2011.

FERNÁNDEZ, A. Y PÉREZ, R. *GEO Cuba. Evaluación del medio ambiente cubano*. CITMA, PNUMA, AMA. La Habana. Cuba. 2009

FISCHOFF, BARUCH. *Risk perception and communication unplugged: twenty years of proces.* Society for risk Analysis. Vol. 15, nº 2. 1995

FOUCAULT, MICHAEL. *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas.* 4ª. Ed. Siglo XXI Editores. México. 1972

\_\_\_\_\_. *Discipline and punish: the birth of the prisión.* Vintage Books. Nueva York. 1977

\_\_\_\_\_. *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones.* Alianza. Madrid. 1984

\_\_\_\_\_. *La arqueología del saber.* Siglo XXI. México. 1990

FRAGINAL, B. “Cruz Roja Cubana. Gestión de Desastres”. En *Gerencia de Desastres en Cuba.* Comp. por CLAMED. ECHO, CARDIN. Kingston, Jamaica. 2003

FRANCO ROMO, DANIEL. *La transferencia de los desajustes sociales a los sujetos individuales: un análisis desde la mediación social.* Tesis doctoral dirigida por Manuel Martín Serrano. Universidad Complutense de Madrid. Maadrid. 2012

FREIRE, PAULO. *Concientización: teoría y práctica de la liberación.* Búsqueda. Buenos Aires. 1974

\_\_\_\_\_. *Pedagogía del oprimido.* Siglo Veintiuno de España. Madrid. 2003

FUKUYAMA, FRANCIS. *Social capital and civil society,* Ponencia para el International Monetary Fund Conference on Second Generation Reforms, 1 de octubre de 1999. The Institute of Public Policy. George Mason University. Virginia. 1999

GAITÁN, J.A y PIÑUEL, J.L: *Técnicas de investigación en comunicación social. Elaboración y registro de datos.* Ed. Síntesis. Madrid. 1998

GARCÍA MIRA, R., REAL DEUS, J. E., UZZELL, D. E., SAN JUAN, C., POL, E. *Interacciones persona-ambiente durante el desastre del “Prestige”. Exploración de las representaciones cognitivas de los ciudadanos de áreas afectadas.* Trabajo presentado al VIII Congreso de Psicología Ambiental. Toledo, España. 2004

GARCÍA MIRA, RICARDO. *Aspectos psicosociales y psicopolíticos en torno al desastre del “Prestige”.* Ciclos, 26-30. La Coruña, España. 2004

\_\_\_\_\_. La mejora de la comunicación y la colaboración en la toma de decisiones: el caso del desastre del “Prestige”. La Coruña, España. s/f

GARCÍA, A. Y E. PUERTAS. *Percepción sobre Riesgos y Cultura de la Población sobre la Gestión de la Crisis*. Centro Europeo de Investigación Social de Emergencias (CEISE): Dirección General de Protección Civil, España. 1991. [http://www.proteccioncivil.org/ceise/cd1987-2003/doc/b0/CEISE2000/ceise\\_trabajos.htm](http://www.proteccioncivil.org/ceise/cd1987-2003/doc/b0/CEISE2000/ceise_trabajos.htm) - 47k – En línea: 22/01/2011

GIDDENS, ANTHONY. *El capitalismo y la moderna teoría social: Un análisis de los escritos de Marx, Durkheim y Weber*. Idea Books. Barcelona. 1998

\_\_\_\_\_. Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas. Turus. Madrid. 2000

\_\_\_\_\_. *En defensa de la sociología*. Traducción de Jesús Alborés. Alianza Editorial, D.L. Madrid. 2000b

GIL CALVO, ENRIQUE. *El Miedo es el mensaje. Riesgo, incertidumbre y medios de comunicación*. Alianza. Madrid. España. 2003

\_\_\_\_\_. “Riesgo, incertidumbre y medios de comunicación”. En Moreno Castro, C. *Comunicar los riesgos. Ciencia y tecnología en la sociedad de la información*. Ed. Biblioteca Nueva OEI. Madrid. España. 2009

GÓMEZ, JOSÉ JAVIER. *Vulnerabilidad y Medio Ambiente*. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL. Santiago de Chile. 2001

GONZÁLEZ DELGADO, JOSÉ MANUEL. *Hechos, personajes, curiosidades y lugares del barrio Vedado-Malecón*. Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital. La Habana. Cuba. 2003

GONZÁLEZ PLESSMANN, ANTONIO. *El tema de los indicadores en las políticas públicas de derechos humanos. Propuesta para su conceptualización y abordaje*. Programa Andino de derechos humanos (PADH). Quito. 2008

GONZÁLEZ REYES, RODRIGO. *Flujos informativos, riesgo e incertidumbre. Una propuesta teórica desde las representaciones sociales y algunos abordajes para su estudio*. Tesis para optar al grado doctoral. Guadalajara, México. 2008

GRAMSCI, ANTONIO. Todos somos filósofos. En ¿Qué es la educación popular? Comp. Delgado, M., Romero, M. I. y Vidal J. R. Ed. Caminos. La Habana. Cuba. 2008. Pp. 183- 187

GUMUCIO DRAGÓN, ALFONSO. *Tiempo De Milagros: Tres Retos De La Comunicación Para El Cambio Social*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina. Ponencia para el seminario “Sin Comunicación no hay Desarrollo” (Lima, 24 al 26 de agosto 2006). Lima. 2006

\_\_\_\_\_. *Comunicación para el cambio social: el nuevo comunicador*. En La iniciativa de la comunicación (<http://www.comminit.cm/la>). En línea: 9/9/2014

HABERMAS, JÜRGEN. *Conciencia moral y acción comunicativa*. Península. Barcelona. 1985

\_\_\_\_\_. *Teoría de la acción comunicativa*, 2 vols. Taurus. Madrid, 1987

HEGEL, G.W.F., *Enciclopedia de las Ciencias Filosófica*. Alianza. Madrid. 2000

HOGGART, RICHARD. *Mass Media in a Mass Society: Myth and Reality*. Continuum International Publishing Group – Academi. 2004

HOLLANDER, E.P. *Principios y métodos de la psicología social*. Oxford University. Oxford. 1967.

HORKHEIMER, MAX. *Crítica de la razón instrumental*. Trotta. 2002

HUMAN RIGHT WATCH. “World Report 2015: Cuba Events 2014”. 2015. En. <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/cuba> En línea: 18/5/2015

IASC. *Directrices Operacionales del IASC sobre la Protección de las personas en situaciones de desastres naturales*. Proyecto Brookings y Universitat Bern. 2011

IBÁÑEZ PEIRO, ÁNGEL. *Comunicación, Administraciones Públicas y Gestión de Crisis y Emergencias*. Tesis en opción al grado doctoral, dirigida por José Luis Piñuel Raigada. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. 2014.

IASC. *Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*. Proyecto sw Brookings- Bern sobre desplazamiento interno. 2011

IPCC. *Impactos, adaptación y vulnerabilidad 4º Informe de Evaluación del Grupo de Trabajo II*. <http://195.70.10.65/ipccreports/ar4-wg2.htm>. En línea: 15/3/2015

ISDR. Yokohama and plan of action for a safer world: Guidelines for natural disaster, prevention, preparedness and mitigation. World Conference of Natural Disaster Reduction. Yokohama. Japón. 1994

JACKON, P. *De Estocolmo a Kyoto: breve historia del cambio climático*. Vol. XLIV Nº2. Crónica ONU. Nueva York. 2007

JAMESON, FREDRIC. *El giro cultural: escritos seleccionados sobre el posmodernismo 1983-1998*. Ed. Manantial. Buenos Aires. 2002

\_\_\_\_\_. *Postmodernism, or, the Cultural Logic of Late Capitalism*. Duke University Press. 1991

JARA, OSCAR. *Los procesos de comunicación popular*. s/f

JENSEN, K.B. y JANKOWSKI, N.W. *Metodologías Cualitativas de Investigación en Comunicación de Masas*. Bosch, Barcelona. 1993

JONES, DANIEL E. *Investigaciones en España sobre la comunicación iberoamericana*. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona. España. 2000

KAPLÚN, MARIO. *A la educación por la comunicación: la práctica de la comunicación educativa*. Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y El Caribe. Santiago de Chile. 1992

\_\_\_\_\_. "El comunicador popular". En Portal, R., Saladriga, H. y Recio, M. (comp.). Selección de lecturas sobre comunicación social. Curso de formación de trabajadores sociales. Cuba. s/f Pp. 2-85

KROHLING PERUZZO, CECILIA M. *Comunicación comunitaria y educación para la ciudadanía*. S/N. S/F

LAVELL, A. *Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano: problemas y conceptos*. En: FERNÁNDEZ, M.A. *Ciudades en riesgo*. LA RED/USAID. Lima. 1996. p. 37- 54

\_\_\_\_\_. *Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica*. En: GARITA, N.; J. NOWALSKI. *Del Desastre al Desarrollo Sostenible: Huracán Mitch en Centroamérica*. BID-CIDHS. 2000.

\_\_\_\_\_. *Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la red, sus miembros y sus instituciones de*

*apoyo: La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro.* CLACSO. Argentina. 2005a.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/flacso/secgen/lavell.pdf>. <http://www.clacso.org>

\_\_\_\_\_. *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas socionaturales.* Cuatro experiencias en América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPAL (91). 2005b <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/23711/lcg2272e.pdf>. En línea: 22/01/2011

\_\_\_\_\_. *Una Visión de Futuro: La Gestión del Riesgo.* Programa Desarrollo Local y Gestión Territorial, PNUD. [http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd26/gestion\\_riesgos.pdf](http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd26/gestion_riesgos.pdf) En línea: 29/01/2011 s/f

LEÓN CRUZ, P. “Estrategias de Comunicación y los ODM”. Artículo publicado en El Nuevo Diario, el 23 de diciembre de 2014 <http://www.ultimasnoticias.com.do/2014/12/23/estrategias-de-comunicacion-y-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio/#.VRQq7o69GSo> En línea: 26/3/2015

LINARES, CECILIA. “Participación, cultura y comunidad” En Dávalos, Roberto y Vázquez, Aurora (comp.). *Participación social: desarrollo humano y comunitario.* Facultad de Filosofía e Historia de la Universidad de La Habana. La Habana, Cuba. 1996. Pp. 11-17

\_\_\_\_\_. “La Participación: ¿Solución o problema?” En Portal, R. y Recio, M (comp.). *Lecturas sobre comunicación en la comunidad.* La Habana. Cuba. s/f Pp. 57-63

LLANES GUERRA, JOSÉ. Cuba: sistematización de los centros de gestión para la reducción del riesgo. Mejoras prácticas en reducción de riesgos. UNDP. Colombia. 2010

LOMOV, B.F. *El Problema de la comunicación en psicología.* S.F

LÓPEZ CEREZO, J.A. “Ciencia y tecnología como formas del conflicto social”. En: AMBROGI, A. (ed.). *Editorial Universitat de les Illes Balears.* España. 1999. p. 319-340

LÓPEZ CEREZO, J.A., LUJÁN, J.L. *Ciencia y política del riesgo.* Alianza Editorial, D.L. Madrid. 2000

LÓPEZ PÉREZ, LUIS. *Sistema y control social: enfoque general.* Revista Sapere nº 5. Lima. 2009

LÓPEZ ZUBIETA, PEDRO L. *La relación Maestro (a) Alumno (a) en el proceso de la comunicación, educación y derechos humanos.* Universidad Católica Boliviana San Pablo. Cochabamba. s/f

LOURENÇO, VITOR MARÇAL. *La comunicación y la información en situaciones de crisis: las catástrofes naturales*. Tesis doctoral Universidad Complutense de Madrid. Dto. Javier Dávila Rodríguez. Madrid. 2005

LOZANO ASCENCIO, CARLOS. *La expresión / representación de catástrofes a través de la divulgación científica en los medios de comunicación social (1986 – 1991)*. Tesis doctoral Universidad Complutense de Madrid. Dto. José Luis Piñuel Raigada. Madrid. 1995

\_\_\_\_\_. *La comunicación de riesgo: una realidad contraindicada*. en III Congreso internacional de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación AE-IC 2012 Tarragona "Comunicación y riesgo". Tarragona. 2012

\_\_\_\_\_. "La cultura del riesgo global a las catástrofes. Universidad Nacional de Colombia. Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Científica en la Educación Básica y Media - Red. Bogotá. 2004

\_\_\_\_\_. *Las catástrofes naturales de la sociedad contemporánea*. en Portal de la Comunicación UAB. Monográficos del Portal: Medios de Comunicación y catástrofes naturales. 2005. [www.portalcomunicacion.com/esp/dest\\_natural.html](http://www.portalcomunicacion.com/esp/dest_natural.html)

\_\_\_\_\_. *Libertad de expresión y sociedad del riesgo*. En Actas del Congreso Internacional Pasado, presente y futuro de la libertad de expresión. Universidad San Pablo-CEU. Madrid. 2004

LOZANO ASCENCIO, CARLOS Y CROVI, DELIA. "A más información mayor incertidumbre. Hacia una necesaria reconsideración de la labor de los medios en la sociedad de la información". Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación Nº 3 (ALAIIC). 2005

LLANES GUERRA, JOSÉ. *Cuba, paradigma en la reducción de riesgo de desastres*. Informe editado por Oxfam Solidaridad. La Habana. Cuba. 2007

LUHMANN, NIKLAS. *Sociología del riesgo*. Universidad Iberoamericana. México. 1998

MARCHI DE, BRUNA. "La Comunicación del riesgo: las lecciones del pasado y los desafíos del presente". En Moreno Castro, C. *Comunicar los riesgos. Ciencia y tecnología en la sociedad de la información*. Ed. Biblioteca Nueva OEI. Madrid. España. 2009

MARÍN CALAHORRO, FRANCISCO. *Gestión técnica y de las comunicaciones en situaciones especiales (crisis, emergencias y negociación)*. Ed. Fragua. Madrid. 2005



\_\_\_\_\_. *Comunicación de Crisis*. Editorial: LID. Madrid. 2009

MARQUES DE MELO, J. *Entre el saber y el poder: Pensamiento comunicacional latinoamericano*. UNESCO-Comité Regional Norte de la Comisión Mexicana de Cooperación con la UNESCO. Monterrey. 2007

MARSHALL, T. H. Y BOTTOMORE, T. *Ciudadanía y Clase Social*. Alianza Editorial. Barcelona. 2007

MARTÍN BARBERO, JESÚS. *Comunicación y cultura. Unas relaciones complejas*. En Portal, R. y Recio, M. (comp.) en *Lecturas sobre comunicación en la comunidad*. Ed. Pablo de la Torriente, La Habana. Cuba. s/f. Pág. 67 – 72

\_\_\_\_\_. *De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía*. : Anthropos. Gustavo Gili. México. 1987

\_\_\_\_\_. De las política de comunicación a las reimaginación de la política. *Revista de Tecnología Política de la Información y Comunicación*. Vol. IV. Brasil. 2002

MARTÍN SERRANO, MANUEL. *La medicación Social*. Akal. Madrid. 1977

\_\_\_\_\_. *Métodos actuales de investigación social*. Akal, Madrid, 1978.

MARTÍN S., M; PIÑUEL R., J.L; GRACIA S., J .L. Y ARIAS F., M.A. *Teoría de la Comunicación. Epistemología y análisis de la referencia*. A.C. Madrid. 1982.

MARTÍNEZ GARCÍA, J. I. *Pensar el riesgo. En diálogo con Luhmann*. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. Santander. 2010

MARX, KARL.: *Manuscritos*. Alianza Editorial, Madrid, 1968

MASKREY, ANDREW. *Los desastres no son naturales*. Tercer Mundo Editores. Ministerio de Educación Nacional (1992). Directiva ministerial nº 13. 1993

\_\_\_\_\_. *Navegando entre Brumas: la Aplicación de los Sistemas de Información Geográfica al Análisis de Riesgo en América Latina*. Tercer Mundo Editores. Perú. 1998.

MATTELART, ARMAND y MATTELART, MICHÈLE. *Pensar sobre los medios*. Ed. Fundesco. Madrid. España. 1987

\_\_\_\_\_. *La invención de la comunicación*. Parte I. Ed. Pablo de la Torre. Tomado de Ed. Bosch, Barcelona, España. 1995

\_\_\_\_\_. *La invención de la comunicación*. Parte II. Ed. Pablo de la Torre. Tomado de Ed. Bosch, Barcelona, España. 1995

\_\_\_\_\_. *Historia de las Teorías de la Comunicación*. Ed. Pablo de la Torre. España. 2008

MAZAS, CRISTINA. *Actuación de los medios de comunicación social*. Madrid. España. s/f

MCLUHAN, MARSHALL. *La aldea global: transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo XXI*. Gedisa. Barcelona. 1995

MEAD, GEORGE HERBERT. *La filosofía del presente*. BOE, Centro de Investigaciones sociológicas. Madrid. 2008

MITRANI ARENAL, I y et.al.. *Las penetraciones de mar en las costas de Cuba. Las zonas más expuestas y su sensibilidad al cambio climático*. Informe de investigación. CITMA e Instituto de Meteorología de Cuba. La Habana. Cuba. 2000

MOLES, ABRAHAM. *Sociodinámica de la Cultura*. Paidós. 1978

MORENO CASTRO, C. *Comunicar los riesgos. Ciencia y tecnología en la sociedad de la información*. Madrid. 2009

MOULIAN TESME, RODRIGO. *Mediaciones rituales y cambio social: desde el ngillatun al culto pentecostal. Un estudio de casos múltiples y contrastantes sobre la transformación de las prácticas rituales en comunidades williche de las comunas de Lago Ranco y Río Bueno (Chile)*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Antonio Muñoz Carrión. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. 2008

NACIONES UNIDAS. *Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) y su dimensión política*. Documento fue elaborado para la quinta Mesa Redonda de Parlamentarios en el contexto de la aplicación de la CNULD. Bonn. 2003

\_\_\_\_\_. *Cumbre de Johannesburgo 2002. Reseña de Cuba*. 2002b

\_\_\_\_\_. *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Informe fruto de la Cumbre de Johannesburgo, del 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002*. Johannesburgo. 2002

\_\_\_\_\_. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos. Ginebra. 2009

NAVARRO, ZANDER. *In search of a cultural interpretation of power: the contribution of Pierre Bourdieu*. IDS bulletin 37.6. 2006

NAVARRO MACHADO, V. R. *Situaciones de Desastres. Manual para la preparación comunitaria*. Editorial Ciencias Médicas. La Habana. Cuba. 2009

NOJI, ERIC K. “Naturaleza de los desastres: sus características generales y sus efectos en la salud pública”. s/f

NÚÑEZ HURTADO, CARLOS. *La Revolución ética*. Cap. “Para sentirse y ser parte”. En Selección de lecturas de comunicación social. Comp. Portal, R., Saladriga, H. y Milena, R. s/f

OEA. Informe anual 2010 sobre la situación de los derechos humanos en Cuba. OEA. 2010. Cuba. [http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/informes\\_anuales.asp](http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/informes_anuales.asp) En línea: 18/5/2015

OLIVÉ, LEÓN. *Riesgo, ética y participación pública*. OEI. México. 2012

OMAR BELLO, L.O y SAMANIEGO, J.L. *La estimación de los efectos de los desastres en América Latina, 1972-2010*. CEPAL. Santiago de Chile. 2014

ONEI, *Informe anual 2007 de la Oficina Nacional de Estadística de Cuba*. La Habana. 2007 [www.onei.cu](http://www.onei.cu)

\_\_\_\_\_. *Informe anual 2012 de la Oficina Nacional de Estadística de Cuba*. La Habana. 2012 [www.onei.cu](http://www.onei.cu)

\_\_\_\_\_. *Informe anual 2015: “Panorama Económico y Social. Cuba 2014”*. De la Oficina Nacional de Estadística de Cuba. La Habana. 2015 [www.onei.cu](http://www.onei.cu)

OPAZO, A. *Educar para construir un sueño: ética y conocimiento en la transformación social*. VIII Simposium de Educación, Cátedra “Paulo Freire”. México. 2000

OMM. *Boletín Prevención de los Desastres Naturales y atenuación de sus efectos*. Vol. 55 (1). Revista Oficial de la OMM. Suiza. 2006

OXFAM AMÉRICA. *Cuba, Superando la tormenta: lecciones de reducción del riesgo en Cuba*. por Thompson, M. y Gaviria, I La Habana, Cuba. 2004

OXFAM SOLIDARIDAD. Cuba. Paradigma en la reducción del riesgo de desastres. Por José Llanes Guerra. Grpo Excelencias. La Habana. 2008

PAHO. *Evaluación de necesidades: El eslabón débil de las actividades de socorro internacional*. Seminario sobre desastres, en octubre, 1984. Editado en Desastres Preparativos y Mitigación - Boletín No. 21. Pan American Health Organization. Santa Cruz Bolivia. 1984

PARSONS, T. y SHILS, E. *Toward a General Theory of Action*. Press, Harvard University. 1951

PASQUALI, ANTONIO. *Comprender la comunicación*. Monte Ávila. Caracas. 1985

PASTOR RAMOS, GERARDO. *Ensayo de Psicología Social Sistemática*. 5ª Edición Revisada. Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca. Salamanca. España. 2000

PAULUS, NELSON. *Del concepto de riesgo: Conceptualización del Riesgo en Luhmann y Beck*. Revista Mad. N° 10. Chile. 2004

PELLING, M. y SMITH, E. *De lo local a lo global: la reducción del riesgo de desastres centrada en las personas*. Informe de El Foro Provention 2008. Ciudad de Panamá, Panamá. 2008

PÉREZ, E. y MARTÍNEZ, F. “Diálogo con Paulo Freire”. En ¿Qué es la Educación Popular? Comp. Delgado, M., Romero, M. I. y Vidal J. R. Ed. Caminos. La Habana. Cuba. 2008. Pp. 147-173

PÉREZ, P., CASALS, R., DEL SOL, A. y DÍAZ, L. *Análisis de los fenómenos meteorológicos que provocan penetraciones de mar en el Malecón Habanero*. CITMA. La Habana. 2003

PINTO, LOUIS. Pierre Bourdieu y la Teoría del mundo social. Siglo XXI Editores. México. 2002

PIÑUEL RAIGADA, JOSÉ LUIS. *Abraham A. Moles (1920 – 1992) y la Teoría de la Información*. CIC n° 4. Sevicios de Publicaciones UCM. Madrid. 1999

\_\_\_\_\_. Precedentes, objeto y propuesta resumida del Modelo Dialécto de la Comunicación. Inédito

\_\_\_\_\_. *Comunicación, Cambio Social e Incertidumbres*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España. 2006

\_\_\_\_\_. *La noción de mediación comunicativa para el análisis y el diseño de la comunicación organizacional*. Revista Icono 14. Madrid. 2010

\_\_\_\_\_. *La comunicación corporativa en la gestión de crisis*. Comunicación y Psicotecnia. S/f

PIÑUEL RAIGADA, J.L. y LOZANO ASCENCIO, C. *Ensayo general sobre la comunicación*. Ed. Paidós. Barcelona. España. 2006a

\_\_\_\_\_. *Incertidumbre y comunicación. Dominios de supervivencia y estructuración del acontecer*. Lectura del XII Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social, FELAFACS. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 2006b

PIÑUEL, J.L., GAITÁN J. A. y LOZANO, C. *Construcción social y mediática de la incertidumbre: discursos en torno a las quiebras del acontecer*. Prisma Social Nº 8. 2012

PNUD/ONU. *Informe Sobre desarrollo humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humanos*. Ed. Mundiprensa. Madrid. 2000

\_\_\_\_\_. *Informe Sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Ed. Mundiprensa. Nueva York. 2002

\_\_\_\_\_. *Proyecto de documento de Programa para Cuba (2008 – 2012)*. Juna ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Tema 7. Nueva York. 2007

\_\_\_\_\_. *La reducción de riesgos de desastres un desafío para el desarrollo*. Informe Mundial del PNUD. Nueva York. 2004 <http://www.undp.org/bcpr/disred/rdr.htm> En línea: 21 de septiembre de 2010

\_\_\_\_\_. *El Plan de Acción de Bali: Los temas principales en las negociaciones sobre el clima*. Resumen para los encargados de la formulación de políticas. PNUD. 2008

\_\_\_\_\_. *Índice de Desarrollo Humano, actualización estadística 2008*. PNUD, 2008

\_\_\_\_\_. *Informe Índice de Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur. Progreso humano en mundo diverso*. PNUD, 2013

\_\_\_\_\_. *Informe Índice de Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. PNUD, 2014

PNUMA. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y se firmó la Cumbre de Río. 1992. <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm> En línea: 28/2/2015

PNUMA y REGATTA. *Perfil de país Cuba. Marco regulatorio y financiamiento por cambio climático*. s/f [www.cambioclimatico-regatta.org](http://www.cambioclimatico-regatta.org) En línea: 28/11/2014

POLINO, C. Y FAZIO, M. E. “Energía nuclear en Argentina: opinión pública y riesgo percibido”. En Moreno Castro, C. *Comunicar los Riesgos. Ciencia y Tecnología en la sociedad de la información*. Ed. Biblioteca Nueva OEI. Madrid. España. 2009

PORTAL MORENO, RAYZA. *La Comunicación para el Desarrollo*. La Habana. Cuba s/f

\_\_\_\_\_. *Por los caminos de la utopía. Un estudio de las prácticas comunicativas de los Talleres de Transformación Integral del Barrio en la Ciudad de La Habana*. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctora en Ciencias de la Comunicación. Universidad de La Habana. La Habana. 2003

PRIETO CASTILLO, DANIEL. *Notas Introductorias al análisis del proceso de comunicación*. s/f En: <http://www.civila.com/dominicana/comtexto/teoricos.htm>

PRIETO, M. *La comprensión sociológica del cambio. De la perspectiva simple a la compleja*. La Habana. 2005

PUERTAS LÓPEZ, E. *Análisis psicosocial sobre percepción del riesgo y actitud hacia la información de la población afectada por planes de emergencia nuclear*. Dirección General de Protección Civil. Madrid. 2003 Disponible en: <http://www.proteccioncivil.org/ceise/cd1987-2003/doc/a9/Analisispsicosdel%20riesgo.pdf> En línea: 22/1/2012 Universidad Santiago de Compostela. Coruña. 1998

RADL PHILIPP, RITA. *La teoría del actuar comunicativo de Jürgen Habermas: un marco para el análisis de las condiciones socializadoras en las sociedades modernas*.

RAVELO CABRERA, RAÚL. *Posmodernidad y marxismo en Cuba*. Temas nº 3. La Habana. 1995

RAVSBERG, FERNANDO. “UNICEF: Cuba, sin desnutrición infantil” Artículo publicado por la BBC. 2010. En [http://www.bbc.com/mundo/cultura\\_sociedad/2010/01/100126\\_1823\\_unicef\\_cuba\\_gz.shtml](http://www.bbc.com/mundo/cultura_sociedad/2010/01/100126_1823_unicef_cuba_gz.shtml) En línea: 19/5/2015

REBELLATO, JOSÉ LUIS: Antología Mínima, Col. Educación Popular, n° 13. Ed. Caminos. Ciudad de La Habana. Cuba. 2000

\_\_\_\_\_. “La educación liberadora, construcción de la autonomía de saberes y poderes populares” En *¿Qué es la Educación Popular?* Comp. Delgado, M., Romero, M. I. y Vidal J. R. Ed. Caminos. La Habana. 2008. Pp. 187-193

RECIO, M. Curso de Formación de Trabajadores Sociales. La Habana. s/f

\_\_\_\_\_. “Para construir el futuro hay que soñarlo primero. Elementos en tono a la planeación estratégica”. En Selección de Lecturas de Comunicación Social. Comp. Portal, R., Saladriga, H., Recio, M. Curso de Formación de Trabajadores Sociales. La Habana. s/f

REGUILLO, ROSANA. *Derechos humanos y comunicación. Un malestar invisible: derechos humanos y comunicación.* En La Iniciativa de la Comunicación. s/f

RODRÍGUEZ GÓMEZ, G., GIL FLORES, J., GARCÍA JIMÉNEZ, E. Metodología de la Investigación Cualitativa. 1995

RODRÍGUEZ IBÁÑEZ, JOSÉ E. *La perspectiva sociológica. Historia, teoría y método.* Taurus. Madrid. 2003

RODRÍGUEZ SALVA, A. y FERRY BERRO, B. *Comunicación Social, preparativos y mitigación de desastres: visión de futuro.* Instituto Nacional de Higiene, Epidemiología y Microbiología. Rev. Cubana Hig. Epidemiol. La Habana. 2006

RODRÍGUEZ VIERA, JORGE LUIS. *Lo vedado de El Vedado. Herramientas metodológicas. Ejemplos y caso de estudios para la gestión estratégica integral de riesgos urbanos integrados.* Sello Editoria GDIC. La Habana. 2009

ROSS, E.A., *Social Control: A survey of the foundations of order.* Macmillan. Nueva York. 1926

ROUSSEAU, J.J. *El Contrato Social.* Ed. ISTMO. Barcelona. 2014

SALADRIGAS MEDINA, H. *La investigación de la comunicación en espacios organizacionales. Un enfoque estructurante para su desarrollo*. Universidad de La Habana. La Habana. s/f

SALAZAR VINDAS, SANDRA. *Guía para la Comunicación Social y la prevención de desastres*. Secretaría del DIRDN, Unidad para América Latina y el Caribe (Producto del Taller Regional sobre Comunicación Social y Prevención de Desastres, Quito, Ecuador, Sept. 29-Oct. 1, 1998) San José. Costa Rica. 1998

\_\_\_\_\_. *La información pública como parte de la educación integral para reducir los desastres*. s/f

SAMPIERI, H. ROBERTO. *Metodología de la Investigación 1*. Ed. Félix Varela. La Habana. 2004.

\_\_\_\_\_. *Metodología de la Investigación 2*. Ed. Félix Varela. La Habana. 2004.

SANDOVAL, VICENTE. The origins of the Word risk (etymology). Chile. 2003  
<http://en.vicentesandoval.com/phd.-thesis/thinking-about-the-risk-and-chile/theoriginofthewordrisketymology>. En línea: 6/12/2013

SCHRAMM, W. *How Communications Works. The Process and Effects of Mass Communication*. Urbana: University of Illinois Press. (Traducido al español por la editorial Ciespal, Quito). 1954

SENNETT, RICHARD. *Narcisismo y cultura moderna*. Kairós. Barcelona. 1980

SHANNON, E. y WEAVER, W. *The Mathematical Theory of Communication*. Urbana. University of Illinois Pres (1949). 1971

SIERRA CABALLERO, FRANCISCO. *Pedagogía de la comunicación y desarrollo local: una propuesta metodológica cualitativa*. Tesis doctoral, dirigida por el Dr. Fernando Quirós Fernández. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. 1997

SLOVIC, P. y WEBER, E. *Perception of Risk Posed by Extreme Events*. 2002

SLOVIC, P., FISCHHOFF, B. Y LICHTENSTEIN, S. *Facts and Fears: Societal Perception of Risk*, NA - Advances in Consumer Research Volume 8, Ed. Kent B. Monroe, Ann Arbor, MI: Association for Consumer Research. 1981



SOLDANO, ÁLVARO. "Conceptos sobre riesgo". Síntesis temática realizada para el Foro Virtual de la RIMD creada para la Capacitación en Teledetección Aplicada a la Reducción del Riesgo por Inundaciones. Del 16 al 20 de marzo de 2009. Argentina. 2009

TEJA PÉREZ, J. Marco legal del Sistema de Medidas de la Defensa Civil en el sector salud. CLAMED. La Habana s/f

TERMINIELLO, JUAN PABLO. *Hacia un cambio de paradigma en el abordaje de los desastres naturales y el cambio climático como amenazas a los derechos humanos. Realidades, enfoques y desafíos*. Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo. II, N° 2. Palermo. 2013

THOMPSON, JOHN B. *Ideología y cultura moderna*. Parte I. Ed. Pablo de la Torre. Tomado de Universidad Autónoma de México, 1993.

\_\_\_\_\_. *Ideología y cultura moderna*. Parte II. Ed. Pablo de la Torre. Tomado de Universidad Autónoma de México, 1993.

TOURINÁN LÓPEZ, JOSÉ MANUEL. *Intervención educativa, intervención pedagógica y Educación. La mirada pedagógica*. Revista portuguesa de Pedagogía. Extra-Serie. 2011

TRELLES RODRÍGUEZ, IRENE. *Bases Teórico-metodológicas para una propuesta de Modelo de Gestión de Comunicación en Organizaciones*. Tesis Doctoral. La Habana, Cuba. 2002.

TÚÑEZ LÓPEZ, MIGUEL (COORD.). *Comunicación preventiva. Planificación y ejecución de estrategias de información interna y externa ante situaciones de crisis*. Netbiblo. La Coruña. 2007

ULLOA TAPIA, C. *Comunicación para la prevención de desastres*. Revista América Latina en Movimiento. Quito. Ecuador. 2008. En: <http://alainet.org/active/27121> En línea: 8 de junio de 2010

UN. *Agenda 21*. United Nations Conference on Environment & Development. Rio de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 Junio de 1992. Río Janeiro. 1992  
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> En línea: 10/10/2014

\_\_\_\_\_. *Review of the Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World*. World Conference on Disaster Reduction, Kobe, Hyogo, Japan, 18-22 January 2005. Japón. 2005

UNESCO. *Declaración De México Sobre Las Políticas Culturales*. Conferencia mundial sobre las políticas culturales México D.F., 26 de julio - 6 de agosto de 1982. México. 1982

[http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico\\_sp.pdf/mexico\\_sp.pdf](http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico_sp.pdf/mexico_sp.pdf) En línea: 22/1/2014

\_\_\_\_\_. Nuestra diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. París. 1996. [unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586sb.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586sb.pdf) En línea: 25/9/2013

UN-HÁBITAT y FORO CIUDADES PARA LA VIDA. Gestión Comunitaria de riesgos. UN-Hábitat. Lima. 2002

UNICEF. *Comunicación, desarrollo y derechos humanos*. Ciudad de Buenos Aires. 2006

UNISDR Panamá. Terminología sobre reducción del riesgo de desastres. Ginebra. 2009

UZZEL, DAVID. *Planning for Emergency Behaviours*. Alapsa. La Habana. 2005

VARGAS, JORGE ENRIQUE. *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*. ONU y CEPAL. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile. 2002

VÁZQUEZ MONTALBÁN, MANUEL. *Historia y Comunicación Social*. Ed. Pablo de la Torre, tomado de Colección Intiyan, Ed. CIESPAL. 2005

VICENTE MARIÑO, MIGUEL. *La cobertura televisiva de la crisis del Prestige: agendas, encuadres y discursos en los noticiarios españoles*. Tesis en opción al grado doctoral, dirigida por Emili Prado Picó, Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona. 2009

VIEL FERNÁNDEZ, MILAGROS. *Diagnóstico de percepción del riesgo sobre VIH en Cubanacán Turismo y Salud, entidad rectora de la capacitación dentro del MINTUR*. Tesis en Opción al grado de Maestría, en la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana. La Habana. 2007

VILLANUEVA, ERNESTO. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. Estudio introductorio y compilación. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F. 2003

VV.AA. *Mitos y realidades sobre desastres*. Centro Latinoamericano de Medicina de desastres. Cuba. S/F

VV.AA. *Salud y Desastres. Experiencia cubana*. Ed. Centro Latinoamericano de Medicina de Desastres. La Habana. 2009

VV.AA, *Comunicación de riesgo*. Taller de capacitación a capacitadores. La Paz, Bolivia. 2008

VV.AA. *Enciclopedia de la Psicología, n° 4*. Ed. Océano. Barcelona. España. s/f

VV.AA. *Los desastres naturales y la protección de la Salud*. Ed. Organización Panamericana de la Salud. Publicación científica n° 575. Editor: Eric K. Noji. Bogotá. 2000

WEBER, MAX. *La acción social: ensayos metodológicos*. Península. Barcelona. 1984

WHITE, G.F. *Human Adjustment to Floods*. Department of Geography Research Paper no. 29. The University of Chicago. Chicago. 1945

WIENER, NORBERT. *Cibernética o el control y comunicación en animales y máquinas*. Tusquets. Barcelona. 1985

WILCHES-CHAUX, GUSTAVO. *Concepto y definiciones de Relevancia en la Gestión del riesgo*. Basado en O.D Cardon, con modificaciones realizadas por A. M. Lavell. Colaboración del PNUD. 2002

\_\_\_\_\_. *La Comunicación: un compromiso político*. Red de estudios sociales sobre desastres en América Latina. Sevilla. 2006

\_\_\_\_\_. *Sobre “Aguaceros” y “Goteras”*. Artículo publicado en el blog electrónico del autor: <http://enosaquiwilches.blogspot.com> En línea: 11 de febrero de 2011

\_\_\_\_\_. *Evolución de los riesgos naturales en el Borde Costero*. IX Región. [http://berlin.dis.ufro.cl/borde\\_costero/Capitulo09.pdf](http://berlin.dis.ufro.cl/borde_costero/Capitulo09.pdf). En línea: 20/10/2011

\_\_\_\_\_. *Fundamentos éticos de la gestión del riesgo* (1989) <http://www.ucentral.edu.co/NOMADAS/nunme-ante/21-25/nomadas-22/4-gustavo%20fundamentos-ok.pdf> En línea: 20/02/2012

WISNER, BEN. “¿Aprender de Cuba? El huracán Michelle”. Artículo publicado por el Centro Latinoamericano de Medicina de Desastres. 2001. Londres

WWF. *Living Planet Report, 2006*. Suiza. 2006

**WEBGRAFÍA**

BB.DD Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/> En línea: 17/3/2015

BB.DD Federación Internacional de la Cruz Roja. <https://www.ifrc.org/es/publicaciones/world-disasters-report/informe-mundial-sobre-desastres-2012/>

CAMBIO CLIMÁTICO. <http://www.cambio-climatico.com/protocolo-de-kyoto>

CDR. [http://www.ecured.cu/index.php/Comit%C3%A9s\\_de\\_Defensa\\_de\\_la\\_Revoluci%C3%B3n](http://www.ecured.cu/index.php/Comit%C3%A9s_de_Defensa_de_la_Revoluci%C3%B3n) En línea: 19/3/2015

CIGEA. <http://www.medioambiente.cu/organigrama.asp#top> En línea: 20/3/2015

CITMA. <http://www.medioambiente.cu/organigrama.asp#top> En línea: 20/3/2015

CLAMED. <http://www.sld.cu/sitios/desastres> En línea: 7/1/2015

CRUZ ROJA CUBANA. [http://www.ecured.cu/index.php/Cruz\\_Roja\\_Cubana](http://www.ecured.cu/index.php/Cruz_Roja_Cubana) En línea: 14/1/2015

CUBA Y ODM. [www.one.cu/M\\_objdes.milenio.htm](http://www.one.cu/M_objdes.milenio.htm) En línea: 14/2/2014

CUBA. Revolución energética.  
[http://www.ecured.cu/index.php/Revoluci%C3%B3n\\_Energ%C3%A9tica\\_en\\_Cuba](http://www.ecured.cu/index.php/Revoluci%C3%B3n_Energ%C3%A9tica_en_Cuba) En línea: 25/11/2014

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE CUBA. [www.defensoriacuba.org](http://www.defensoriacuba.org) En línea: 12/5/2015

EIRD y Cuba. <http://www.eird.org/wikiesp/index.php/Cuba-ESP> En línea: 17/3/2015

EIRD. [www.eird.org](http://www.eird.org)

FMC. [http://www.ecured.cu/index.php/Federaci%C3%B3n\\_de\\_Mujeres\\_Cubanas](http://www.ecured.cu/index.php/Federaci%C3%B3n_de_Mujeres_Cubanas) En línea: 20/3/2015

FREEDOMHOUSE. Report World 2014 <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014> En línea: 15/5/2015

ICRT. [http://www.cubagob.cu/des\\_soc/icrt/](http://www.cubagob.cu/des_soc/icrt/)

IFRC. <http://www.ifrc.org/esm> En línea: 18/2/2015

INSMET. [www.met.inf.cu](http://www.met.inf.cu), En línea: 17/2/2015

\_\_\_\_\_.  
<http://www.met.inf.cu/asp/genesis.asp?TB0=PLANTILLAS&TB1=OPTION&TB2=/contenidos/ciclon%20tropicales/generalidades/generalidades.htm> En línea: 9/10/2014

IPCC. [http://www.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_spanish.shtml](http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml) En línea: 28/5/2015

MINREX. <http://www.cubaminrex.cu/> En línea: 2/3/2015

NACIONES UNIDAS. <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

NHC. <http://www.nhc.noaa.gov/data/> En línea: 18/01/2015

OCDH. [www.observacuba.org](http://www.observacuba.org) En línea: 13/5/2015

OHCHR. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). 1966.  
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> En línea: 3/3/2015

\_\_\_\_\_. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PICESC). 1966.  
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> En línea: 3/3/2015

UNDP. [www.cu.undp.org](http://www.cu.undp.org), En línea: 11/01/2015

**ANEXOS: TABLAS GRÁFICOS Y OTROS RECURSOS QUE  
AMPLIAN LA INFORMACIÓN**

---



## ANEXO 1

Tabla 4. Factores utilizados para explicar la percepción del riesgo

FACTOR/PARÁMETRO	CONDICIONES HIPOTÉTICAS PARA PERCEPCIONES MÁS ALTAS DEL RIESGO O DE LA PONDERACIÓN DEL MISMO
<b>FACTORES RELACIONADOS AL TIPO DE PELIGRO</b>	
<b>Catástrofe potencial</b>	Capaz de causar alto número de muertes/lesionados en el tiempo, o en relación con un solo evento, en comparación con los riesgos normales
<b>Aceptación voluntaria</b>	Involuntario
<b>Grado de control</b>	Incontrolable
<b>Conocimiento</b>	Poco conocido para el individuo
<b>Incerteza científica</b>	Poco conocido o desconocido para la ciencia
<b>Controversia</b>	Incierta, hay distintas opiniones sobre el riesgo
<b>Temor</b>	Terrible, temor por el tipo de consecuencias
<b>Historia</b>	Recurrente, ocurrencia previa de accidentes
<b>Aparición de los efectos</b>	Repentina, falta de advertencias previas o importantes efectos inmediatos
<b>Reversibilidad</b>	Irreversible, las consecuencias no pueden ser reguladas o remediadas.
<b>FACTORES RELACIONADAS AL CONTEXTO SOCIAL</b>	
<b>Equidad</b>	Basada en una injusta distribución de riesgos y de beneficios
<b>Beneficios</b>	Incerteza respecto a beneficios
<b>Confianza</b>	Dirigida o estimada, por autoridades o expertos no confiables
<b>Atención de los medios</b>	Altamente expuesto y presentado emocionalmente en los medios de comunicación masiva
<b>Disponibilidad de la información</b>	Se percibe información no confiable o insuficiente, los rumores crecen en importancia
<b>Niños involucrados</b>	Abarca a niños o a fetos
<b>Generaciones futuras</b>	Afecta a futuras generaciones en forma injusta o irrevocable
<b>Identidad de la víctima</b>	Causa daño a alguien conocido o querido
<b>FACTORES RELACIONADOS CON EL CONTEXTO DE LAS OPINIONES SOBRE EL RIESGO O LAS PONDERACIONES</b>	
<b>Blanco del riesgo</b>	Ponderaciones de los riesgos para otros y no para uno mismo
<b>Definición del riesgo</b>	Énfasis sobre las consecuencias en contraste con las probabilidades
<b>Marco contextual</b>	Estrechamente relacionado en el tiempo con una experiencia personal negativa o con una situación que induce a una mala disposición.
<b>FACTORES RELACIONADOS CON CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES</b>	
<b>Género</b>	Las mujeres expresan más alta percepción del riesgo que los hombres.
<b>Educación</b>	Personas de menor educación emiten generalmente estimaciones más altas
<b>Edad</b>	Las personas mayores generalmente emiten estimaciones más altas
<b>Ingreso</b>	Las personas de menos ingresos generalmente emiten estimaciones más altas
<b>Sensibilidad psicológica</b>	Las personas más ansiosas generalmente emiten estimaciones más altas
<b>Habilidades personales</b>	Las personas que no tienen conocimientos o entrenamiento sobre riesgos emiten estimaciones más altas

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Sjöberg y Drott Sjöberg (1994) en Almaguer (2008).



## ANEXO 2

## Matriz Comunicación de Crisis (Piñuel, s/f)

Matriz para un “Fichero de crisis”

Origen	Tipo de Riesgo	Masa: ( N <sub>p</sub> )		n/N	Públicos		Ajustes		Medios	
		Efect.	N.p	Probab	Int.	Ext.	Co.	Intr.	Tec.	Com.
RS	Tc.	Producto								
		Mercado								
		Financiero								
		Corporativo								
RC	Op.	Producto								
		Mercado								
		Financiero								
		Corporativo								
RE	Tc.	Producto								
		Mercado								
		Financiero								
		Corporativo								
	Op.	Producto								
		Mercado								
		Financiero								
		Corporativo								

**Origen:**

RS: Rel. Sociales

RC: Rel. Comunicación

RE: Rel. Entorno

Tc: Técnico

Op.: Opinión

**Masa:**

: Suma

N.: Número

Efect.: Efectos

N.P.: N° de personas

**Públicos:**

Int.: Internos

Ext.: Externos

**Ajustes:**

Co.: Complejidad

Intr.: Intrincación

**Medios:**

Tec.: Técnicos

Com.: Comunicación

- La “**masa de acontecimiento**” es la suma de efectos previsibles, multiplicada por el número de personas concernidas por éste; cuanto mayor sea esta cifra, más grave puede ser considerado un suceso
- El cociente de probabilidad (n/N) puede ser calculado tomando en cuenta, por ejemplo, la historia de acontecimientos similares (por ejemplo: n, en la empresa y N, en el sector).
- La complejidad puede ser evaluada teniendo en cuenta, por ejemplo, las secuencias más o menos largas de actuaciones a desarrollar; mientras que la intrincación remite a la lógica más o menos evidente de conexión entre las actuaciones.

## Matriz de estrategias comunicativas

MATRIZ DE LOS TIPOS DE ESTRATEGIAS	Objetivos dominantes de la Solución de Crisis		
	Entorno social	Entorno existencial	Entorno Metacomunicativo
CONDICIONES PARA RESOLVER LAS CRISIS:	<b>Relaciones socioprofesionales</b>	<b>Relaciones existenciales</b>	<b>Relaciones de comunicación</b>
<b>Condiciones estructurales</b>	1. Restauración / Ajustes socioprofesionales	2. Restauración / Ajustes existenciales	3. Restauración / Ajustes de conexión
<b>Condiciones cognitivas</b>	4. Visibilidad reacciones / Ajustes socioprofesionales	5. Visibilidad reacciones / Ajustes existenciales	6. Visibilidad reacciones / Ajustes de conexión
<b>Condiciones discursivas</b>	7. Actitudes comunicación / Ajustes socioprofesionales	8. Actitudes comunicación / Ajustes socioprofesionales	9. Actitudes comunicación / Ajustes de conexión

VARIABLES PARA DISEÑAR ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN EN SITUACIONES DE CRISIS						
Tipos de crisis	Variables de las condiciones impuestas			Variables de objetivos dominantes		
	Reastauración	Visibilidad reacciones	Actitudes de comunicación	Ajustes socioprofesional es relación	Ajustes existenciales	Ajustes de conexión de comunicativa
<b>R. Prod. Interna</b>	Producto Mercado Cap. Financiero Cap. De Imagen	-Ajustes sociales -Ajustes Existenciales -Ajustes de comunicación	-Del silencio -De la negación -De “cambio de fusibles” -De la confesión -De la discreción	-Empleados -Comité crisis -Interlocutores sociales -MM.CC -Gran público	-Víctimas directas -Personal -Vecinos -Ecosistema Gran público	-Telecomunic. -Com. Int. -Alarmas establ. -RR. Prensa -Relaciones institucionales
<b>R. Prod. Externa</b>	Producto Mercado Cap. Financiero Cap. De Imagen	-Ajustes sociales -Ajustes Existenciales -Ajustes de comunicación	-Del silencio -De la negación -De “cambio de fusibles” -De la confesión -De la discreción	-Empleados -Comité crisis -Interlocutores sociales -MM.CC -Gran público	-Víctimas directas -Personal -Vecinos -Ecosistema -Gran público	-Telecomunic. -Com. Int. -Alarmas establ. -RR. Prensa -Relaciones institucionales
<b>R. Humanas int.</b>	Producto Mercado Cap. Financiero Cap. De Imagen	-Ajustes sociales -Ajustes Existenciales -Ajustes de comunicación	-Del silencio -De la negación -De “cambio de fusibles” -De la confesión -De la discreción	-Empleados -Comité crisis -Interlocutores sociales -MM.CC -Gran público	-Víctimas directas -Personal -Vecinos -Ecosistema -Gran público	-Telecomunic. -Com. Int. -Alarmas establ. -RR. Prensa -Relaciones institucionales
<b>R. Humanas Ext.</b>	Producto Mercado Cap. Financiero Cap. De Imagen	-Ajustes sociales -Ajustes Existenciales -Ajustes de comunicación	-Del silencio -De la negación -De “cambio de fusibles” -De la confesión -De la discreción	-Empleados -Comité crisis -Interlocutores sociales -MM.CC -Gran público	-Víctimas directas -Personal -Vecinos -Ecosistema -Gran público	-Telecomunic. -Com. Int. -Alarmas establ. -RR. Prensa -Relaciones institucionales
<b>R. Com. Int.</b>	Producto Mercado Cap. Financiero Cap. De Imagen	-Ajustes sociales -Ajustes Existenciales -Ajustes de comunicación	-Del silencio -De la negación -De “cambio de fusibles” -De la confesión -De la discreción	-Empleados -Comité crisis -Interlocutores sociales -MM.CC -Gran público	-Víctimas directas -Personal -Vecinos -Ecosistema -Gran público	-Telecomunic. -Com. Int. -Alarmas establ. -RR. Prensa -Relaciones institucionales
<b>R. Com. Ext.</b>	Producto Mercado Cap. Financiero Cap. De Imagen	-Ajustes sociales -Ajustes Existenciales -Ajustes de comunicación	-Del silencio -De la negación -De “cambio de fusibles” -De la confesión -De la discreción	-Empleados -Comité crisis -Interlocutores sociales -MM.CC -Gran público	-Víctimas directas -Personal -Vecinos - Medioambiente -Gran público	-Telecomunic. -Com. Int. -Alarmas establ. -RR. Prensa -Relaciones institucionales

## ANEXO 3

Tabla 5: Principales operaciones de la comunicación de desastres

FASES	ETAPAS	OPERACIONES CARACTERÍSTICAS
<b>PREVENCIÓN</b> (Antes)	Mitigación	- Advertir clara e insistentemente sobre riesgos y propiciar su reducción. En realidad, no solo se trata de advertir sino de “hacer ver”, de crear conciencia a la población sobre cuáles son los riesgos que más le atañen y qué elementos constituyen sus mayores vulnerabilidades.
	Preparación	- Fomentar medidas tendentes a disminuir el impacto de los desastres no evitables.
<b>ATENCIÓN</b> (Durante)	Alertamiento	- Exhortar a las autoridades a la oportuna y eficaz toma de medidas preventivas en los campos físico, jurídico, económico y social, incluyendo en éste último la reducción de conflictos.
	Socorro	- Recomendar a la población la adopción de comportamientos que tiendan a aliviar sufrimientos, daños y pérdidas.
<b>RECUPERACIÓN</b> (Después)		- Dar, documentada y prudentemente, información sobre la naturaleza de los desastres, incluyendo su origen, alcance y grado de peligrosidad, así como -en su caso- detalles de cuándo y dónde es probable que tengan incidencia.
	Rehabilitación	- Capacitar a actores sociales específicos –líderes comunales, dirigentes sindicales, maestros y estudiantes, personal sanitario, soldados, sacerdotes...- para su participación en el manejo de desastres especialmente al nivel de comunidades locales.
	Reconstrucción	- Relatar con precisión el acontecimiento y comentarlo con mesura. Especificar víctimas, daños y pérdidas.
		- Divulgar y respaldar instrucciones de las autoridades.
		- Apoyar las tareas de auxilio, rescate y evacuación.
		- Disipar rumores, desvirtuar mitos y contribuir a evitar el pánico.
		- Informar sobre el estado de los servicios de transporte, electricidad, agua, alcantarillado y telecomunicación, así como los puestos médicos y los puntos de abastecimiento de alimentación y albergue de emergencia.
		- Difundir conocimientos para protección de la salud
		- Informar sobre reapertura de escuelas y templos y sobre reposición de mercados, guarderías, oficinas públicas principales, transportes y negocios mayores.
		- Advertir sobre puntos de permanencia de riesgos en áreas aún no reconstruídas.
		- Requerir de las autoridades la pronta provisión de los servicios básicos a los reasentamientos de población.
		- Recomendar a la población damnificada comprensión y cooperación en cuanto a reparaciones.
		- Vigilar que la reconstrucción se concilie con el desarrollo sostenible y equitativo y contribuya a minimizar la vulnerabilidad.

Fuente: Ramiro Beltrán (2004)

ANEXO 4

Tabla 9: Principales respuestas y discursos institucionales internacionales de RRD, medio ambiente y Cambio Climático							
AÑO	EMISOR	NOMBRE DOCUMENTO	PROBLEMA PARTIDA	PROPÓSITO	DD.HH	RRD	COMUNICACIÓN
1949	ONU – Primera Conferencia Científica de las NN.UU sobre Conservación y Utilización		cuestión medioambiental y preocupación por la atmósfera y el clima				
1972	ONU – Primera Cumbre de la Tierra, Estocolmo (Suecia)	Declaración de principios para la conservación y mejora del medio humano y plan de acción		Recomendaciones para la acción internacional medioambiental			
1980	PNUMA		Dstrucción de la capa de ozono	Recomendaciones para limitar la producción y el uso de clorofluorocarbonos F-11 y F-12			
1985	ONU	Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono					
1988	PNUMA y OMM	Creación del IPCC		Estudio del calentamiento debido al efecto invernadero y los CC mundiales			
1989	ONU	Declaración del DIRDN (1990 – 1999)		Mejorar las capacidades para mitigar los efectos de los desastres naturales			
1992	ONU – Conferencia de las NN.UU sobre el Medio Ambiente y el CC. Cumbre de la Tierra de Río – Río de Janeiro (Brasil)	3 convenciones: 1. CMNUCC-Agenda 21 Entró en vigor en 1994 2. CNUDB 3. CNULD	Referencia a la protección y conservación del medioambiente, sin hacer referencia a la RRD	Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: 2500 recomendaciones relativas a la aplicación de los principios de la declaración	Integra en el desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza Ppio 10: la participación Ppio 20: mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo Promoción paz: ppio: 24, 25, 26, 27		No referencia explícita a la importancia de la comunicación. Preámbulo: importancia de una conciencia universal para la protección del medio ambiente. Referencias indirectas principios 9 y 10 Ppio 9: Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras Ppio 10: Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras CMUNCC Art. 4 referencia a la comunicación pública

## ANEXOS

							Art. 6 alude a la “Educación, formación y sensibilización del público”
1994	Foro del Programa Internacional del DIRDN	“Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo Más Seguro”	Evaluación media de seguimiento			Principal estrategia para la RRD medidas preventivas, sobre reactivas	El informe valoraba positivamente los avances en las áreas de capacitación, investigación y concienciación -Fomento de una cultura de prevención De 10 principios, 6 refieren a la importancia de la comunicación: Principios: 2, 3, 4, 5, 6, 7
1998	DIRDN	La prevención comienza con la información	El aumento de los DN durante la década de 80´	Reducir el número de víctimas y daños materiales causados por DN en el mundo		Primeras recomendaciones a nivel internacional para la RRD	El rol de los comunicadores sociales como dinamizadores de prácticas vinculadas a promover una cultura de prevención.
1999	Foro del Programa Internacional del DIRDN – Costa Rica	Conferencia Hemisférica del Decenio Internacional de NN.UU para la RRD				Mejores recomendaciones para la respuesta a la RRD	A favor de la prevención Kofi Annan resaltó necesidad de aumentar los esfuerzos en el fomento de una cultura de prevención
1999	Foro del Programa Internacional del DIRDN – Ginebra	“Estrategia para un Mundo Más Seguro en el Siglo XXI”	No se había logrado lo esperado durante el DIRDN	Se pasa de la prevención a la reducción		-Enfoque reducción integral del riesgo en conjunción -Con el desarrollo sostenible. - Capacidad de resistencia eficaz - Vulnerabilidad	
2000	ONU – Nueva York	<b>Declaración del Milenio (ODM)</b>		Objetivos básicos de desarrollo cuantificados y medibles a cumplir hasta 2015.	Erradicación de la pobreza y el hambre		
2000	ONU	“Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres” (EIRD)		Regir la RRD a nivel internacional		Se ubica el riesgo del desastre en un contexto amplio, que incorpora el desarrollo sostenible y las consideraciones ambientales conexas.	
2002	ONU – Cumbre de la Tierra de Johannesburgo (Sudáfrica)	Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS)			Defensa de los DD.HH	Plan de acción Reconocimiento mundial de la importancia de la reducción de desastres en la agenda del desarrollo sostenible	Poca atención a la comunicación Cuestiones intersectoriales, p.111 a) información, educación y ciencia Clausulas 47- 51 Necesidad educación y ciencia para erradicar la pobreza Importancia de compartir la información para el empoderamiento de los países y comunidades
2003	EIRD - PNUD	Marco de acción para orientar y monitorear la reducción del riesgo de desastres.	Enfoque reducción integral del riesgo en conjunción		RR – integrarlo en el ámbito humanitario y de desarrollo		Área temática 3: Gestión del conocimiento Gestión y comunicación de la información Educación y capacitación Conciencia pública Investigación Área temática 5: preparación para desastres, planificación de contingencias Preparación y planificación de contingencia Gestión de emergencia
2005	EIRD – II Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres. Kobe, Hyogo, (Japón)	Marco de Acción de Hyogo (MAH) 2005 – 2015: Aumento resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres	Revisión de la Estrategia de Yokohama	Disminuir las víctimas y los daños materiales en el mundo causados por desastres		RRD en el marco del desarrollo sostenible	Prioridad 3: Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel (EIRD/ONU, 2005: 9-10)

							Prioridad 5: Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz (EIRD/ONU, 2005: 13).
2005	CMNUCC – Kioto (Japón)(1997)	Entró en vigor el Protocolo de Kioto sobre CC	Dar fuerza vinculante a lo que no se pudo hacer en la Cumbre de Río de 1992	Reducir la emisión de gases de efecto invernadero Promover un desarrollo sostenible			Tesis doctoral Ibáñez (2014)
2006	Comité Permanente entre organismo (IASC)	Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos			Promocionar el enfoque de derechos humanos en desastres naturales		
2007	CMNUCC – Estocolmo (Suecia)	“El Plan de Acción para la Integración del Riesgo de Desastres y los Impactos del CC en la Reducción de la Pobreza”				Integración plan de RRD, CC y reducción de pobreza	
2008	ONU/EIRD Foro de Oslo sobre políticas	“Cambiendo la Manera de Desarrollarnos: Afrontando los Desastres y el CC”				Integración plan de RRD, CC y reducción de pobreza	
2008	Consejo de DD.HH de ONU	Resolución 7/23			Reconoció el impacto del CC en la protección de los DD.HH		
2008	ONU/EIRD y CMUNCC	Plan de Acción de Bali		Integrar RRD y CC		3 áreas de acción en relación a la RRD y la adaptación al CC	
2009	OACDH	Informe de la OACDH			Derechos amenazados por los efectos del CC: a la vida, a la alimentación, al agua, salud, vivienda y a la libre determinación		
2012	CMUNCC /COP18, Doha (Catar)	Ratificó 2ª periodo de vigencia del Protocolo de Kioto (2013 – 2020)					
2012	ONU, Cumbre NN.UU sobre el Desarrollo Sostenible, Río+20, Río de Janeiro (Brasil)	Acuerdo para alcanzar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible (ODS)					
2014	CMUNCC/ COP20, Lima		Presentar planes para frenar las emisiones de gases de efecto invernadero, base para un acuerdo en París a finales de 2015				
2015	ONU	Objetivos de desarrollo sostenible	Aunque ha habido avances significativos, queda mucho para cumplir los ODM				

**Tabla 10: Principales Instrumentos Internacionales de los Derechos Humanos**

<b>SIGLAS (en inglés)</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>FECHA</b>	<b>ÓRGANO SUPERVISIÓN</b>
<b>DUDH</b>	Declaración Universal de los Derechos Humanos	10/12/1948	
<b>ICERD</b>	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	21/12/1965	CERD
<b>ICCPR</b>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16/12/1966	CCPR
<b>ICESCR</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16/12/1966	CESCR
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	18/12/1979	CEDAW
<b>CRC</b>	Convención sobre los Derechos del Niño	20/11/1989	CRC
<b>ICRMW</b>	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	18/12/ 1990	CMW
<b>CED</b>	Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas		CED
<b>CRPD</b>	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	13/12/ 2006	CRPD

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas

## ANEXO 5

**Tabla 11. Principales documentos internacionales adscritos por Cuba en el marco de la investigación**

NOMBRE	EMISOR	EMISIÓN Y VIGENCIA	PROPÓSITO DE LA POLÍTICA	ASPECTOS RELACIONADOS COMUNICACIÓN / EDUCACIÓN
Pacto Internacional de derechos civiles	ONU	16 de diciembre de 1966.. Cuba lo firmó en 2008 pero no lo ha ratificado		Art. 12 Art.13
Cumbre de Río - Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)	ONU	1992	Protección y conservación del medioambiente, así como en las sucesivas Cumbres sobre sostenibilidad	En tabla 9
Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	COP	1994		En tabla 9
ODM	ONU	2000	Erradicar la pobreza extrema y hambre	En tabla 9
Protocolo de Kioto	ONU	2002/2005	Disminución de gases de efecto invernadero	En tabla 9
MAH	ONU/EIRD	2005	Reducción de vulnerabilidades y aumento de las resiliencia	En tabla 9

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 12. Estatus de Cuba de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos**

TRATADOS INTERNACIONALES								
CESCR	CCPR	CERD	CED	CEDAW	CAT	CRC	MWC	CRPD

X

: firmado y ratificado; : firmado; X: ni firmado, ni ratificado

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas



**Tabla 12b. Informes de derechos humanos estudiados desde el interior de Cuba**

ORGANISMO	TIPO DOC.	TEMAS	CONTENIDO	FECHA	TOTAL
CCDHRN	Informe	Política	Represión política	Ene, Feb, Mar, Abri 2014	4
CCDHRN	Informe	Política	Represión política	Ene – Dic. 2013	12
CCDHRN	Informe	Política	Represión política	Ene. – Dic. 2012	12
CCDHRN	Informe	Política	Represión Política	Ene. – Dic. 2011	12
CCDHRN	Informe	Política	Represión política	Ene. – Dic. 2010	12
CCDHRN	Informe	Política	Represión política	Ene. – Dic. 2009	12
CCDHRN	Informe	Amenazas	Amenazas políticas	2014	2
CCDHRN	Informe	Economía	Ley de extranjería	2014	3
CCDHRN	Informe	Educación	Crítica al sistema cubano educación	2014	4
CCDHRN	Artículo	Libertad de expresión	Visita del Papa	Abril 2010	1
CCDHRN	Artículo	Libertad de expresión	Libertad de expresión en Cuba	Marzo 2012	1
CCDHRN	Artículo	Vivienda	Riesgo de derrumbe	2015	1
CCDHRN	Artículo	Vivienda	Riesgo de derrumbe	2014	15

Fuente: Elaboración propia

## ANEXO 6

Tabla 13: Listado políticas nacionales analizadas en reducción desastres

NOMBRE	EMISOR	EMISIÓN Y VIGENCIA	PROPÓSITO DE LA POLÍTICA	RELACIÓN COMUNICACIÓN / EDUCACIÓN
Ley 1194	República de Cuba	Julio 1966	Formación y organización de la Defensa Civil Nacional (DCN)	
Ley 1316	República de Cuba	Julio 1976	Se revisó la Ley de 1966, para el perfeccionamiento del Sistema de Defensa Civil	Obligación de la población de prepararse
Constitución de 1976 enmendada en 1992, art. 1 y 27	República de Cuba	1976	La enmienda de 1992 incorpora el concepto de desarrollo sostenible en el art. 27	
Ley 75 de la Defensa Nacional	República de Cuba	21 de diciembre de 1994	Se otorgan responsabilidades a los presidentes de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular como líderes de Defensa Civil en sus respectivos territorios. Se establecen las principales medidas que deben cumplirse para la protección de la población y la economía	
Decreto Ley N° 170, del Sistema de Medidas de la Defensa Civil	República de Cuba	Mayo 1997	Objetivo: proteger a la población, la economía y el medio ambiente de los efectos destructivos de los desastres naturales y otros tipos de catástrofes mediante una combinación de prevención, preparación, respuesta y recuperación	
La Ley n° 77 de la Inversión Extranjera	República de Cuba	(1995)	Disposición General: obligación de todos los organismos cubanos de ajustarse a las medidas de protección contra desastre naturales	
Decreto Ley No. 262, Reglamento para la compatibilización del desarrollo económico-social del país con los intereses de la defensa	República de Cuba	1999	Establece la consulta obligatoria de todas las inversiones realizadas en el país al correspondiente nivel de Defensa Civil, con el fin de incorporar las medidas de reducción de riesgo de desastres	
Ley 91 de los Consejos Populares, art. 36	República de Cuba	2000	Regula la organización, atribuciones y funciones de los Consejos Populares	La participación popular, en la actividad del Consejo Popular: vía para realizar su labor -desde la identificación de los problemas, necesidades y sus posibles soluciones, hasta la adopción de las decisiones, así como en la planificación, desarrollo y evaluación de las principales acciones que se ejecutan en la demarcación.
Revolución Energética	República de Cuba	2004	Estrategia, no política que pretende hacer frente al CC	
Directiva n° 1 para la planificación, organización y preparación del país para situaciones de desastres	República de Cuba	2005	Obligación de estudios y evaluaciones de riesgo (son la base de los planes RRD y el ordenamiento territorial)	Aprt. Preparación del personal en la Red. desastres(Directiva n°1, 2005: 37) Aprt. La información y divulgación de las medidas de defensa civil en la reducción de desastres p. 14, cap. 6

Fuente: elaboración propia

## ANEXO 7

**Gráfico 4: Resumen del Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres (Marco de Hyogo)**

**Resultado esperado, objetivos estratégicos y prioridades de acción 2005-2015**



Fuente: Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, Kobe, Hyogo, Japón, 18-22 de enero del 2005 [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)  
Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres

**Tabla 14: Prioridad 3 del Marco de Acción de Hyogo<sup>379</sup>**

**“Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel”**

ACTIVIDADES ESENCIALES	DESCRIPCIÓN
<i>Gestión e intercambio de la información</i>	Proporcionar información clara sobre los riesgos de desastres y las distintas formas de protección. Se tiene en cuenta, el acercamiento cultural
	Fortalecer las redes profesionales.
	Fomentar y mejorar el diálogo y la cooperación entre las comunidades científicas y los profesionales que se ocupan de la reducción de los riesgos de desastre.
	Promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación
	A medio plazo, crear directorios e inventarios de fácil consulta y sistemas y servicios nacionales de intercambio de información sobre las buenas prácticas y sobre las lecciones aprendidas.
	Informar al público sobre las posibilidades de reducción del riesgo de desastre antes del inicio de proyectos de construcción u operaciones de compra o venta de tierras.
	Actualizar y divulgar ampliamente una terminología internacional normalizada sobre la reducción del riesgo de desastre
<i>Enseñanza y formación</i>	Promover la inclusión de nociones de reducción del riesgo de desastre en las secciones pertinentes de los programas de estudio escolares en todos los niveles y la utilización de otros canales formales e informales para transmitir la información a los jóvenes y niños.
	Promover la implementación de programas locales de evaluación de riesgos y preparación para casos de desastre en las escuelas y las instituciones de enseñanza superior.
	Promover la implementación de programas y actividades en las escuelas para enseñar la manera de reducir al mínimo los efectos de las amenazas.
	Preparar programas de formación y enseñanza de la gestión y la reducción de los riesgos de desastre destinados a sectores específicos (planificadores del desarrollo, administradores de situaciones de emergencia, funcionarios de administraciones locales, etc.).
	Promover iniciativas de formación comunitarias
<i>Investigación</i>	Garantizar la igualdad de acceso de las mujeres y los grupos vulnerables a oportunidades de formación y educación adecuadas; promover la formación en los aspectos de género y cultura como parte integrante de la educación y la formación para la reducción del riesgo de desastre
	Mejorar los métodos para las evaluaciones de pronóstico de múltiples riesgos y el análisis de costo-beneficio de las medidas de reducción de los riesgos a todo nivel; incorporar dichos métodos en los procesos de decisión a nivel regional, nacional y local.
<i>Concienciación pública</i>	Fortalecer la capacidad técnica y científica para elaborar y aplicar metodologías, estudios y modelos de evaluación de los factores de vulnerabilidad ante las diversas amenazas.
	Promover la participación de los medios de comunicación, con miras a fomentar una cultura de resiliencia ante los desastres y una fuerte participación comunitaria en campañas constantes de educación de la ciudadanía y en consultas públicas a todos los niveles de la sociedad.

<sup>379</sup> Elaboración propia a partir de los datos de EIRD/ONU, 2005.

**Tabla 15: Prioridad 5 del Marco de Acción de Hyogo**  
**“Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz”<sup>380</sup>**

ACTIVIDADES ESENCIALES
Fortalecer la capacidad normativa, técnica e institucional para la gestión en situaciones de desastres
Promover y sostener el diálogo, el intercambio de información y la coordinación a todo nivel entre los diferentes agentes de la gestión del riesgo de desastres.
Crear o perfeccionar las políticas, mecanismos operacionales, planes y sistemas de comunicación regionales para prepararse y asegurar una respuesta rápida y eficaz ante situaciones de desastre
Preparar o revisar y actualizar periódicamente los planes y las políticas de preparación y contingencia para casos de desastre a todos los niveles, prestando especial atención a las zonas y los grupos más vulnerables. Promover ejercicios periódicos de preparación para casos de desastre, incluidos ejercicios de evacuación, con miras a lograr una respuesta rápida y eficaz ante situaciones de desastre y el acceso a los suministros esenciales de socorro alimentario y de otro tipo con arreglo a las necesidades locales.
Promover el establecimiento de los fondos de emergencia que sean necesarios para apoyar las medidas de respuesta, recuperación y preparación.
Elaborar mecanismos específicos para lograr que las partes interesadas, como las comunidades, participen activamente en la reducción del riesgo de desastre y asuman plenamente la tarea, en particular aprovechando el voluntariado.

<sup>380</sup> Elaboración propia a partir de los datos de EIRD/ONU, 2005: 13

**Tabla 16: Progreso del Marco de Acción de Hyogo por Cuba. 2008*****MAH P1 - Velar por que la RRD sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su aplicación.***

Durante la última década del pasado siglo, en el marco del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, se fortaleció el marco legal del Sistema de Defensa Civil y se crearon centros de preparación, estudio e investigaciones sobre desastres.

Plataforma Nacional multisectorial y efectiva, que le permite orientar los procesos de formulación de políticas y coordinar los planes, programas, proyectos y las diversas actividades requeridas, con el propósito de integrar la reducción del riesgo de desastres en los procesos de desarrollo del país.

***MAH P2 - Identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastres y mejorar las alertas tempranas.***

Se han fortalecido las capacidades locales para la evaluación y monitoreo de los riesgos, así como la eficacia de los sistemas de alerta temprana a nivel nacional y local mediante la elaboración de procedimientos normalizados para estimar el riesgo, asociado a eventos naturales, tecnológicos y sanitarios a nivel de municipio y consejo popular, con indicadores de vulnerabilidad que permite a los gobiernos locales monitorear su reducción.

La creación de los Centros de Gestión para la Reducción del Riesgo, en los municipios de mayor vulnerabilidad, facilita a las autoridades del territorio el manejo de los riesgos de desastres mediante un control sistemático de la reducción de las vulnerabilidades y contribuyen a fomentar una cultura de reducción de desastres en la población.

***MAH P3 - Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.***

Se elabora anualmente las Indicaciones Metodológicas y de Organización del Jefe del EMNDC, para establecer la cantidad de horas y los temas de la preparación de la población y los dirigentes.

Se perfeccionan los programas de estudio, en todos los niveles de enseñanza, fundamentalmente en el nivel superior (universitario), para médicos, veterinarios, arquitectos e ingenieros.

Se imparten cursos de postgrado en Reducción de Desastres, con el otorgamiento de créditos académicos y grados científicos.

Se organizan eventos nacionales e internacionales sobre Reducción de Desastres.

***MAH P4 - Reducir los factores de riesgo subyacentes.***

El proceso de utilización y ocupación del suelo en función del grado de Vulnerabilidad del territorio, que se garantiza por la obligatoriedad legal de consultar todas las inversiones con los órganos de la defensa Civil desde la etapa de microlocalización.

Las regulaciones y acciones necesarias para conservar o rehabilitar los sitios afectados

En este sentido resalta la reubicación de comunidades durante la recuperación del impacto de eventos hidrometeorológicos, desde áreas afectadas hacia zonas menos vulnerables.

Además se mantiene una constante vigilancia y rehabilitación de los ecosistemas frágiles mediante, lo cual se materializa mediante la protección de las 8 cuencas hidrográficas de interés nacional y de las zonas costeras y montañosas, así como la aplicación del Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía. Estas acciones han tenido un impacto favorable en la reducción del riesgo de inundaciones costeras y por intensas lluvias.

***MAH P5 - Fortalecer la preparación en caso de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.***

Los preparativos para la respuesta se han fortalecidos por los actuales planes de reducción de desastres que se elaboran en todos los niveles territoriales y en las entidades, los cuales se actualizan anualmente, de acuerdo a la reducción del riesgo de cada lugar.

Otro elemento importante durante la planificación de la respuesta y las acciones de recuperación es el fortalecimiento de las reservas estatales, donde se almacenan todos los recursos materiales necesarios para garantizar una respuesta rápida a los efectos de cualquier evento durante la etapa de rehabilitación.

El fortalecimiento del sistema energético, por el principio de generación territorial distribuida y la instalación de los grupos electrógenos de emergencia en objetivos vitales, garantizan la rehabilitación eficiente de los servicios más necesarios para la población durante la recuperación (agua, gas, comunicaciones, centros de salud y de elaboración de alimentos).

Fuente: HFA-Pedia. Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres

## ANEXO 8

**Tabla 17: Estructura del área temática n° 3 de la Gestión del Conocimiento, del Marco de Acción EIRD 2003**

COMPONENTES	CARACTERÍSTICAS	CRITERIOS PARA PUNTOS DE REFERENCIA
<b>Gestión de la comunicación y de la información</b>	Programas y canales de información y difusión Sistemas públicos y privados de información (incluyendo desastres, bb.dd, sitios web...). Redes para la gestión del riesgo de desastres.	-Documentación y bb.dd sobre desastres -Redes profesionales y públicas -Difusión y uso del conocimiento y prácticas locales y tradicionales -Centros y redes de recursos, particularmente instalaciones educativas.
<b>Educación y capacitación</b>	-Inclusión de la reducción de desastres en todos los niveles de la educación (currículos, material educativo), programas de capacitación para capacitadores. -Capacitación profesional. -Difusión y uso del conocimiento tradicional y local. -Programas de capacitación de la comunidad.	-Material educativo y referencias sobre desastres y reducción de desastres. -Instituciones y cursos especializados. -Personal capacitado. -Evidencia de programas de desarrollo de capacidades sistemáticas.
<b>Conciencia pública</b>	-Política, programas y materiales para la toma de conciencia pública. -Compromiso de los medios de comunicación en la comunicación de riesgos y en la toma de conciencia.	-Cobertura de las actividades relativas a la reducción de desastres por parte de los medios de comunicación. -Público consciente e informado. -Visibilidad de la reducción de desastres
<b>Investigación</b>	-Programas e instituciones de investigación para la reducción de desastres. -Evaluación y retroalimentación. -Cooperación nacional, regional e internacional en la investigación, la ciencia y el desarrollo tecnológico.	-Existencia de un vínculo entre la ciencia y la política (política basada en la evidencia e investigación orientada hacia la política). -Indicadores, normas y metodologías establecidas para la identificación de riesgos. -Intercambio y creación de redes regionales e internacionales

Fuente: EIRD/ONU, 2004: 439

## ANEXOS 9

## Listado informantes claves vinculados con la comunicación y los desastres

Tabla 18: Entrevistas en profundidad a informantes claves (5)

Nombre y apellido	Profesión	Cargo	Centro de trabajo
Dr. Manuel Calviño	Psicólogo	Profesor de las disciplinas de Análisis Dinámico del comportamiento y Orientación Psicológica	Facultad de Psicología, Universidad de La Habana.
		Comunicador social y conductor del programa <i>Vale La Pena</i>	Canal Cubavisión
Msc. Marc Ingelbrech	Abogado	Responsable del área de Reducción del Riesgo	Organización no gubernamental Oxfam Internacional (Cuba).
Lynette Butler-Mataitini	Abogada	Human Resources Officer – Emergency Preparedness and Support Team	Naciones Unidas (Nueva York, USA)
Dr. Alexis Lorenzo	Psicólogo	Profesor Universidad de la Habana	Facultad de Psicología, Universidad de La Habana.
		Psicólogo en situaciones de crisis	Clamed
Msc. Tania del Pino Más	Comunicóloga	Profesora de la disciplina Comunicación y Desarrollo,	Facultad de Comunicación Social, Universidad de La Habana

Tabla 19: Entrevista semiestandarizada a informantes claves (5)

Nombrey apellido	Profesión	Cargo	Centro de trabajo
Dra. María Cristina Reyes	Médico, especialista en medicina general e integral. Msc. en Salud y Desastres	Vicedirectora	Clamed (Cuba)
Dr. Pedro Rodríguez Fonseca	Médico docente	Coronel de las Fuerzas Armadas Revolucionarias	FAR
		Dirección de los servicios médicos	
		Coordinador General de proyectos, dentro y fuera de Cuba	Clamed (Cuba)
Dra. Estrella Ortiz	Médico, especialista en pediatría intensiva.	Responsable de cuadros docentes	Clamed
Msc. Yraida Rodríguez Luis	Documentarista y Msc. en Educación a Distancia	Jefa del Departamento de Información y Documentación y trabajo comunitario	Clamed.
Andrés García	Abogado	Responsable del Centro de Formación de Protección Civil	Protección Civil (España)



## ANEXO 10

**Listado sujetos de la intervención comunicativa entrevistados**  
**(niveles nacional y comunitario)**

**Tabla 20: Entrevistas en profundidad a sujetos de la Intervención(7)**

Nombre y apellido	Profesión, cargo, lugar de trabajo.
<b>Msc. Inola Díaz</b>	Psicóloga. Autora del Programa Nacional de Comunicación Social para Desastres en la Editora Política. Profesora de la Facultad de Comunicación en la Sede de Plaza
<b>Msc. Virginia Huergo Silverio</b>	Médico especialista en Urgencias. Coordinadora del Programa Nacional de Preparación para Desastres, de la Cruz Roja Cubana
<b>Ldo. Miguel Leyva Matos</b>	Vicepresidente para la Defensa Civil del Consejo de Administración Municipal
<b>Ana María Álvarez</b>	Coordinadora de CDR de la Circunscripción # 62 del Consejo Popular Vedado Malecón
<b>Lda. Xiomara Leiva</b>	Ex delegada de la circunscripción #62 y ex presidenta del Consejo Popular Vedado Malecón durante 20 años.
<b>Lda. Liudmila Labrada Massó</b>	Especialista del Taller de Transformación Integral del Consejo Popular Vedado Malecón
<b>Alejandro Machín</b>	Trabajador social de la Circunscripción #62 del Consejo Popular Vedado Malecón. Estudiante de 3er año de Psicología.

**Tabla 21: Entrevistas semiestandarizadas a sujetos de la Intervención (3)**

Nombre y apellido	Profesión, cargo, lugar de trabajo.
<b>Ldo. Alejandro Lara</b>	Delegado de la Circunscripción n° 62 del Consejo Popular Vedado Malecón.
<b>Lda. Karelia Bermejo Cabrera</b>	Médico especialista en medicina general e integral. Vicedirectora de Asistencia Médica del Policlínico de Línea y M,
<b>Ldo. Jorge Vidal</b>	Médico especialista en medicina general e integral. Policlínico de Línea y M

## ANEXOS 11

**Batería de preguntas a informantes claves**  
**(expertos en comunicación y desastres)**

**Nº de entrevista:**

**Entrevistado:****Fecha:**

Hora de la entrevista:

Profesión:

Años de servicio:

Cargo que ocupa actualmente:

Años en el cargo:

Especialidad de base:

Formación en riesgos:

Formación en comunicación:

Observaciones finales:

*Ítem de preguntas:*

1. Según su criterio, ¿qué supone para usted la comunicación para la prevención?
2. ¿Podría referirse al desarrollo que ha tenido la comunicación para la prevención de desastres en Cuba?, ¿qué factores lo han estimulado?
3. ¿Cómo valora la calidad de esos procesos comunicativos?
4. ¿En qué medida esos procesos promueven la participación de la población ante un riesgo de desastre?
5. ¿Podría identificar algún factor y/o motivación que piense que puede favorecer la participación de la población ante un riesgo?
6. En el espacio mediático, organizacional o comunitario, ¿qué actores –físicos e institucionales- ejercen o podrían ejercer mayor influencia en la prevención de riesgos de desastres? A su juicio, ¿qué papel juega cada uno de ellos?
7. ¿Qué características considera necesarias en los comunicadores y/o mediadores que fomentan introducir la prevención en la cultura de un país como Cuba? ¿Usted piensa que estos rasgos se dan en los actores antes mencionados?
8. ¿Cuáles son los objetivos, temas y vías o canales que generalmente se consideran a la hora de planificar la comunicación para la prevención de riesgos de desastres? Mayoritariamente, ¿a qué públicos se dirige?
9. En cuanto a los contenidos de los mensajes de prevención de desastres, ¿cómo son abordados en las diferentes esferas –mediática, organizacional y comunitaria-?, ¿cómo los valora?
10. Cómo se articulan y se relacionan los medios de comunicación y el Departamento Ideológico del Comité Central del Partido (así como otras instituciones mediadoras del proceso de prevención de desastres) para lanzar mensajes preventivos en armonía a la estrategia comunicativa para desastres del Partido?
11. En su opinión, ¿cuáles son los principales logros y retos que tiene hoy la comunicación para la prevención del riesgo?, ¿tiene sugerencias que ofrecer para su perfeccionamiento?

## ANEXOS 12

### Batería de preguntas a sujetos que supervisan, traza o influyen en la Intervención comunicativa para la RRD

Nº de entrevista:

**Entrevistado:**

**Fecha:**

Hora de la entrevista:

Profesión:

Años de servicio:

Cargo que ocupa actualmente:

Años en el cargo:

Especialidad de base:

Formación en riesgos:

Formación en comunicación:

Habilidades comunicativas detectadas:

Observaciones finales:

#### *Ítem de preguntas:*

1. Para comenzar, ¿podría usted hablar sobre su trabajo y su vinculación con la prevención de riesgos de desastres?
2. ¿Qué es para usted la comunicación para la prevención de desastres?
3. ¿Usted considera que la población habanera es conscientes de los riesgos que le afectan? Y además, ¿saben cómo enfrentarse a ellos?
4. Dice Villegas Mejía de la Defensa Civil que para que la población colabore ha de ser consciente en qué consiste los sistemas de reducción del riesgo y cómo acceder a ellos, ¿cómo se consigue que la población conozca los sistemas de reducción del riesgo y el acceso a ellos?
5. ¿Cómo se introduce el tema de riesgos en la agenda política de los municipios capitalinos?
6. ¿Cómo se articulan los actores que implementan prácticas comunicativas para prevención de riesgos de desastres, desde el nivel nacional hasta la comunidad?
7. En su opinión, ¿cuáles son los factores que favorecen la participación de la población ante desastres de origen natural? Podría hablar sobre cada uno de ellos.
8. Son muchos los actores que participan en la reducción del riesgo de desastres pero ¿podría identificar los actores (físicos e institucionales) que para usted asumen un rol protagónico en el empoderamiento de las personas para la prevención de riesgos de desastres? Podría hablar sobre el papel que juega de cada uno de estos actores.
9. ¿Podría comentarme la estrategia comunicativa para desastres su organización, nivel o escenario de actuación? Me refiero a cómo surge, cómo y quién la implementa, cómo se evalúa y otros factores asociados con la misma
10. Qué supone para usted, ¿la creación y consolidación de una cultura de prevención?
11. ¿Qué características considera necesarias en los comunicadores y/o mediadores que fomentan introducir la prevención en la cultura de un país como Cuba? ¿Usted piensa que estos rasgos se dan en los mediadores comunitarios?
12. ¿Cómo se seleccionan los facilitadores o mediadores que promueven actividades de prevención de desastres en las comunidades o centros de trabajo?, ¿existe algún entrenamiento para estos actores?
13. Con tantas necesidades como tiene la comunidad, ¿considera necesario desarrollar actividades informativas y/o formativas de prevención de riesgos de desastres hidrometeorológicos extremos?
14. ¿Qué usted sugiere para perfeccionar las actividades formativas y/o informativas de prevención de riesgos de desastres? ¿qué aspecto cambiaría? y ¿cuál reforzaría?

## ANEXOS 13

**Batería de preguntas a líderes formales del área objeto de estudio****Nº de entrevista:****Entrevistado:****Fecha:**

Hora de la entrevista:

Edad: 1) Entre 20 – 29 años---- 2) De 30 -49 años---- 3) &gt; de 49 años---

Profesión:

Años de servicio:

Cargo que ocupa actualmente:

Años en el cargo:

Especialidad de base:

Formación en riesgos:

Formación en comunicación:

Habilidades comunicativas detectadas:

Observaciones finales:

*Ítem de preguntas:*

1. Para comenzar, ¿podría usted hablar sobre su trabajo en el Consejo Popular Vedado Malecón/Circunscripción n° 62 y su vinculación con la prevención de riesgos de desastres?
2. En su opinión, ¿qué supone para usted el desarrollo de Vedado Malecón?
3. ¿Usted considera que los vecinos del consejo/circunscripción son conscientes de los riesgos que le afectan? Y además, ¿saben cómo enfrentarse a ellos?
4. Según su criterio, ¿qué es la prevención de riesgos de desastres naturales?
5. ¿Cómo se introduce el tema de riesgos en la agenda política de la circunscripción/centro de salud/institución educativa?
6. ¿Quiénes son los responsables a nivel comunitario de fomentar la prevención de riesgos de desastres? Y ¿podría explicar qué papel juega cada uno de ellos en la prevención de desastres?
7. Con tantas necesidades como tiene la comunidad, ¿considera necesario desarrollar actividades informativas y/o formativas de prevención de riesgos de desastres hidrometeorológicos extremos?
8. ¿Ha desarrollado actividades de comunicación y/o información en prevención de desastres en la comunidad en los últimos 12 meses?
9. En caso afirmativo, ¿podría explicar cómo se organizan, en qué consisten y cuál era su contenido y objetivo?
10. ¿Qué posibilidades tiene usted para decidir y organizar actividades de comunicación y/o información para la prevención de desastres?
11. ¿Qué miembros de la comunidad son los más beneficiados con las acciones de comunicación y/o información que se despliegan?
12. ¿Cómo acoge la comunidad los encuentros dirigidos a la prevención de riesgos de desastres? ¿Participan durante las actividades?
13. ¿Podrían mencionar alguna solución que se haya conciliado en estos espacios y que posteriormente se haya aplicado a la localidad?, ¿cuáles fueron los resultados?
14. ¿Cómo evalúa usted las sesiones o acciones destinadas a la prevención de desastres?
15. ¿Qué usted sugiere para perfeccionar las actividades formativas y/o informativas de prevención de riesgos de desastres? ¿qué aspecto cambiaría? y ¿cuál reforzaría?
16. Para concluir, ¿qué es para usted la comunicación para la prevención de riesgo de desastres?

## ANEXOS 14

### Guía semiestandarizada para la entrevista grupal a líderes comunitarios

#### 1. RIESGOS Y AMENAZAS (máx. 30 min.)

- ¿Cuál es la principal problemática de su comunidad?
- ¿Tienen identificados los principales riesgos de la comunidad?, ¿cuáles son?
- ¿Tienen identificados los riesgos que pueden constituir una amenaza en situaciones de desastres para la población?, ¿cuáles son?
- ¿Tienen identificados los grupos poblacionales más vulnerables?

#### 2. PLAN DE REDUCCIÓN DE DESASTRES (máx. 30min.)

- ¿Existe algún plan de reducción de desastres en sus cuadras?
- ¿Cómo está conformado?
- ¿Quiénes participan?
- ¿Qué sectores del municipio o la circunscripción se han involucrado?
- ¿Bajo qué amenazas se aplica?
- ¿Es de conocimiento de la población?, ¿cómo lo conoce?

#### 3. ACCIONES COMUNICATIVAS (aprox. 30 ó 45 mints)

- ¿Qué acciones de comunicación y/o de información se han desplegado en los últimos doce meses en relación a estos riesgos que acaban de mencionar?
- ¿Qué temas se trataron?
- ¿Cómo los realiza directamente a través de los vecinos o por otros medios o canales como folletos, carteles, exposiciones...?
- ¿Cuáles cree que son los medios que más utiliza la población para informarse sobre el tema?
- ¿Cuáles son los temas que más interesan a la comunidad?
- ¿Existe en la comunidad algún medio alternativo que utilicen para dar información de este tipo?, ¿cuáles son?, ¿cómo los utiliza la comunidad?
- ¿Conoce si en la comunidad existe algún lugar o espacio donde se realizan la reuniones de los vecinos?
- ¿Qué actividades se realizan allí?
- ¿Cuántas veces el año pasado se reunieron allí para hablar sobre el tema de desastres?

## ANEXOS 15

## Escenarios de actuación comunitarios de prácticas comunicativas de RRD

Tabla 22: Espacios públicos observados

Espacios Públicos	Objeto observado	Fecha
Consultorio de médico de la familia de la Circunscripción n° 62. Calle C entre 1ª y 3ª	Carteles expuestos y murales	7/9/2010
Policlínico de 15 y 18	Carteles expuestos y murales	7/9/2010
Policlínico de Corintia. Calle Línea y L	Carteles expuestos y murales	11/9/2010
Bodega de la Circunscripción #62 en 3ª entre C y D	Carteles expuestos y murales	7/9/2010
Otros espacios comunitarios	Carteles expuestos y murales	7/9/2010

Tabla 22b: Espacios cerrados observados

Espacios Cerrados	Entidad organizadora	Lugar	Ejecutor	Fecha
Seminario de Psicología en prevención de desastres	El Club de los 120 años	Hospital Calixto García	Dra. Yvonne Sánchez	16/1/2010
Programa Mujer y Cambio Climático	ONU Hábitat y Fundación Antonio Núñez Jiménez para el Hombre y la Naturaleza	Hotel Kholy		30/ 6 – 2/7 2010

## ANEXOS 16

### Guía de observación en espacios cerrados de formación comunitaria

#### I.- Antecedentes Generales

Fecha:  
Hora de inicio:  
Hora de término:  
Temática de la actividad:  
Organización responsable del evento:  
Observaciones:

#### II. Escenario observado

- 1) Lugar donde se realiza la actividad:
- 2) Tipo de actividad q se promueve (taller, conferencia, sociodrama, reunión):
- 3) Coincidencia con los espacios de participación comunitaria:
- 4) Número de mediadores:
- 5) Cantidad de participantes:
  - a) Mujeres:
  - b) Hombres:
- 6) Puntualidad:
  - a) Mediadores:
  - b) Asistentes:

#### II) Desarrollo de los procesos de comunicación en la reducción del riesgo

- 1) Mediadores:
  - a) Prealimentación:
  - b) Claridad y profundidad de las ideas:
  - c) Lenguaje empleado (comprensible, volumen y tono)
  - d) Lenguaje extraverbal (Posición del cuerpo, cara, mirada, brazos):
  - e) Capacidad para promover el diálogo:
  - f) Respeto por las opiniones del interlocutor:
  - g) Capacidad para dar respuesta a las inquietudes:
  - h) Capacidad para promover una cultura de la prevención:
  - i) Capacidad para incentivar la autogestión:
  - j) Conocimiento de las vulnerabilidades:
  - k) Funciones q cumplen dentro de la comunidad y sectores sociales en los que se desempeñan:
    1. Representantes de asociaciones de masas (CDR, FMC, PCC, UJC...):
  2. Líderes formales:
    3. Trabajadores comunitarios (trabajador social, especialistas del TTIB...)
    4. Personal sanitario (médico, enfermera, brigadas sanitarias)
    5. Comunicadores
    6. Profesores de enseñanza primaria y/o secundaria
    7. Expertos de reducción del riesgo de desastres
    8. Otros, ¿cuál?:
- 2) Asistentes:
  - a) Grupo destinatarios de los programas de prevención del riesgo:
    1. Adulto Mayor
    2. Mujeres
    3. Madres solteras

- 4. Enfermos crónicos
- 5. Comunidades vulnerables
- 6. Niños y niñas
- 7. Población general:
  - b) Actitud del destinatario ante la actividad: (posición del cuerpo, cabeza, participación, respeto y seriedad)
- 3) Flujos de comunicación q se manifiestan:
  - a) Verticales: (ascendentes, descendentes)
  - b) Horizontales:
- 4) Alusión a los objetivos que se persiguen:
  - a) Sí
  - b) No
- 5) Contenidos q se tratan:
- 6) Instrumentos de comunicación de los que se valen los ejecutores (variantes, medios y materiales de apoyo):
- 7) Bibliografía entregada
- 8) Clima reinante durante la comunicación:
  - a) Autoritario
  - b) Participativo
  - c) Respetuoso
  - d) Tenso
  - e) Relajado

### III) Participación potenciada y alcanzada

- 1) intervenciones realizadas durante la actividad:
  - a) Cantidad y duración de las intervenciones
    - 1. De los mediadores:
      - 1.-100-75% del tiempo
      - 2.- 75-50% del tiempo
      - 3.-50-25% del tiempo
      - 4.-<25% del tiempo
    - 2. De los asistentes:
      - 1.-100-75% del tiempo
      - 2.- 75-50% del tiempo
      - 3.-50-25% del tiempo
      - 4.-<25% del tiempo
  - b) Calidad de las intervenciones de los asistentes
    - 1. Escucha pasiva
      - 1.-100-75% de los asistentes
      - 2.- 75-50% de los asistentes
      - 3.-50-25% de los asistentes
      - 4.-<25% de los asistentes
    - 2. Escucha y reflexión expuesta al grupo
      - 1.-100-75% de los asistentes
      - 2.- 75-50% de los asistentes
      - 3.-50-25% de los asistentes
      - 4.-<25% de los asistentes
    - 3. Propuesta de soluciones por los asistentes:
      - 1. Sí
      - 2. No
- 2) Aprobación de acuerdos concretos:
- 3) Distribución de responsabilidades para la ejecución de acuerdos:



## ANEXOS 17

1. Número cuestionario: \_\_\_\_\_

## CUESTIONARIOS PARA CONOCER LAS NECESIDADES COMUNICATIVAS EN PREVENCIÓN DE DESASTRES DE ORIGEN HIDROMETEOROLÓGICO EXTREMO EN EL CONSEJO POPULAR VEDADO MALECÓN

La presente encuesta es parte de un estudio sobre la **reducción del riesgo de desastres**, en el cual están implicados el Consejo Popular Vedado Malecón con su Taller de Transformación Integral del Barrio, el Centro Latinoamericano de Medicina de Desastres, el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital y la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana. Le pedimos sinceridad absoluta en aras de obtener resultados veraces y le damos las gracias por habernos dedicado unos minutos de su tiempo.

**En cada caso marque con UNA X:**

2. Sexo: 2.1) F\_\_ 2.2) M\_\_
3. Edad: 3.1) Entre 18 – 29 años\_\_  
3.2) De 30 -59 años\_\_  
3.3) De 60- 74 años\_\_  
3.4) Mayor de 75 años\_\_
4. Nivel educacional: \_\_\_\_\_
5. Tiempo viviendo en su hogar:  
5.1) Menos de 3 años\_\_  
5.2) Entre 3 y 10 años \_\_  
5.3) Más de 10 años \_\_
6. Para usted los límites de su comunidad están dados por:  
6.1) Su familia \_\_ 6.2) Su CDR\_\_ 6.3) Su manzana\_\_  
6.4) Su consejo \_\_ 6.5) Su ciudad\_\_ 6.6) Otros \_\_ ¿cuáles? \_\_\_\_\_
7. Exprese en orden de prioridad (1, 2, 3, 4...) los riesgos a los que se enfrenta su comunidad en caso de ciclón, intensas lluvias o penetraciones de mar (**Siendo 1 el riesgo más grave**)  
7.1) Derrumbes de edificios frágiles\_\_ 7.2) Inundaciones\_\_  
7.3) Explosiones de gas\_\_ 7.4) Interrupción de la electricidad\_\_  
7.5) Interrupción en las vías de circulación\_\_ 7.6) Pérdida de bienes\_\_  
7.7) Agua y/o alimentos contaminados\_\_ 7.8) Aislamiento en su hogar \_\_  
7.9) Colapso de la carpintería\_\_ 7.10) Falta de agua potable\_\_  
7.11) Medioambiente insalubre por presencia de desechos o agua contaminada en el espacio público\_\_  
7.12) Interrupción del suministro de gas\_\_ 7.13) Otros, ¿cuáles? \_\_\_\_\_
8. ¿Cómo fueron sus experiencias pasadas con ciclones u otras amenazas? (**Puede marcar más de una opción**)  
8.1) Fui movilizadado a un albergue o casa de familiar/vecino \_\_ 8.2) La casa sufrió daños \_\_  
8.3) Perdí o se dañaron pertenencias de valor \_\_ 8.4) Algún pariente sufrió daños físicos \_\_  
8.5) No he sufrido malas experiencias en el pasado \_\_ 8.6) Sufrí daños físicos\_\_  
8.7) Otros \_\_ ¿cuáles? \_\_\_\_\_
9. Algunas verdades sobre los ciclones tropicales y sus efectos son: (**Marque con una X las respuestas verdaderas**)  
9.1) Fijarse sobre todo en los objetos grandes, los objetos pequeños no son tan peligrosos \_\_  
9.2) En la fase de alarma es probable que el ciclón afecte al territorio nacional en las próximas 48 horas \_\_  
9.3) Un huracán es un fenómeno hidrometeorológico que se caracteriza por vientos mayores a 118km/h\_\_  
9.4) Las epidemias por presencia de cadáveres son inevitables después de un desastre y requieren una vacunación masiva\_\_  
9.5) Los hombres y mujeres resultan afectados por igual ante un desastre\_\_  
9.6) La prevención de desastres es una inversión a largo plazo\_\_  
9.7) Los desastres son un castigo divino\_\_  
9.8) El papel de los medios de información es importante e incuestionable\_\_  
9.9) Las consecuencias de un huracán o una fuerte penetración de mar no pueden perverse\_\_
10. En las últimas inundaciones serias que vivió, ¿cuáles fueron las medidas preventivas más beneficiosas que se tomaron en su casa o vecindario? (**puede marcar más de una opción**) **En caso de NO haber sufrido inundaciones serias pase directamente a la siguiente pregunta.**  
10.1) La reserva de agua suficiente\_\_  
10.2) El almacenamiento de alimentos en condiciones adecuadas \_\_  
10.3) La poda a tiempo de mi jardín o vecindad\_\_  
10.4) El buen aprovisionamiento de medicamentos\_\_  
10.5) La evacuación o protección de los bienes\_\_

- 10.6) La autoevacuación en casa de familiares y amigos\_\_\_\_
- 10.7) La construcción de muretes y otras construcciones protectoras\_\_\_\_
- 10.8) La Protección de ventanas y puertas\_\_\_\_
- 10.9) La adquisición de cocinas alternativas con otro tipo de combustible\_\_\_\_
- 10.10) El aprovisionamiento de medios de información portátiles\_\_\_\_
- 10.11) El cierre de las llaves de gas, electricidad y agua\_\_\_\_
- 10.12) Otros, ¿cuáles?\_\_\_\_\_
11. ¿Qué preparativos cree que podrían haber limitado el número de daños si los hubiese llevado a cabo en dichas inundaciones?  
(puede marcar más de una opción)
- 11.1) La construcción de barreras tipo diques y otras construcciones\_\_\_\_
- 11.2) Almacenando alimentos no perecederos\_\_\_\_
- 11.3) Aumentando la reserva de agua \_\_\_\_
- 11.4) Protegiendo los cristales y las puertas de mi vivienda \_\_\_\_
- 11.5) Limpiando de desechos y podando el jardín de casa y la cuadra\_\_\_\_
- 11.6) Proveyendo mi hogar con los medicamentos necesarios\_\_\_\_
- 11.7) Protegiendo mejor mis bienes\_\_\_\_
- 11.8) Autoevacuándome a albergues o casa de amigos y familiares\_\_\_\_
- 11.9) Otros, ¿cuáles?\_\_\_\_\_
12. ¿Posee un plan familiar de situaciones de desastres?
- 12.1) Sí\_\_\_\_ 12.2) No\_\_\_\_
13. Exprese en orden numérico (1, 2, 3, 4...) las vías por las que ha obtenido mayor conocimiento sobre el tema (siendo 1 donde MÁS información ha obtenido).
- 13.1) La capacitación ofrecida en su comunidad:
- a. Centro Salud \_\_\_\_ b. CDR\_\_\_\_ c. FMC \_\_\_\_ d. Consejo Popular\_\_\_\_ e. Otro centro comunitario \_\_\_\_ ¿cuál?\_\_\_\_
- 13.2) En la radio, la prensa y la TV \_\_\_\_
- 13.3) En conversaciones con vecinos, amigos y familiares \_\_\_\_
- 13.4) La capacitación ofrecida en su centro de trabajo \_\_\_\_
- 13.5) En la escuela o universidad \_\_\_\_
- 13.6) Por la experiencia pasada en otros eventos vividos \_\_\_\_
- 13.7) Por las búsquedas en Internet \_\_\_\_
- 13.8) Por la lectura de estos temas en literatura especializada \_\_\_\_
- 13.9) Por la lectura de estos temas en folletos publicitarios, revistas o cómics \_\_\_\_
- 13.10) Otras vías de información \_\_\_\_ ¿Cuáles? \_\_\_\_\_
14. De acuerdo al conocimiento que usted posee sobre ciclones, penetraciones de mar o lluvias intensas se considera usted una persona:
- 14.1) Muy informada\_\_\_\_ 14.2) Informada\_\_\_\_ 14.3) Medianamente Informada\_\_\_\_
- 14.4) Poco informada\_\_\_\_ 14.5) Nada informada\_\_\_\_
15. En caso de asistir a una sesión formativa de prevención de desastres, ¿cuáles son las áreas temáticas que le gustaría tratar?  
(Exprese en orden de prioridad -1, 2, 3, 4...-, siendo 1 el área temática que MÁS le interesa)
- 15.1) Creación de un Plan Familiar de Desastres y preparación\_\_\_\_ 15.2) Primeros auxilios y botiquín familiar\_\_\_\_
- 15.3) Provisiónamiento y conservación de alimentos y agua\_\_\_\_ 15.4) Participación en mi comunidad\_\_\_\_
- 15.5) Intervenciones constructivas para proteger el hogar\_\_\_\_ 15.6) Efectos sobre la salud y medidas preventivas\_\_\_\_
- 15.7) Constitución de un mapa de riesgos de mi comunidad\_\_\_\_ 15.8) Manejo medioambiental en desastres\_\_\_\_
- 15.9) Recuperación tras el impacto de desastres\_\_\_\_ 15.10) Otras\_\_\_\_ ¿Cuáles?\_\_\_\_\_
16. En caso del paso de un huracán por su localidad, ¿estaría dispuesto a dejar su casa y movilizarse si ésta ofreciera peligro?
- 16.1) Sí\_\_\_\_ 16.2) No\_\_\_\_ 16.3) Tal vez\_\_\_\_
17. Exprese brevemente lo que le sugiere la prevención de riesgos en casos de desastres.

---

18. Exprese con una palabra o frase corta lo que viene a su mente cuando le hablan de un ciclón.

---

**Muchas gracias por su colaboración.**

## ANEXOS 18

Tabla 23. Operacionalización de variables cuestionario

Pregunta	Tipo	Escala de clasificación	Descripción operacional	Porcentaje
<b>Variable 1: sociodemográfica</b>				
2. Sexo	Cualitativa nominal	Masculino Femenino	Se tendrá en cuenta el sexo biológico para clasificarlos	Porcentaje
3. Edad	Cuantitativa continua	De 18 a 29 De 30 a 59 De 60 a 74 > de 74	Joven de 18 a 29 Adulto de 30 a 59 Adulto-mayor de 60 a 74 Anciano más de 74	Porcentaje
4. Nivel educacional	Abierta	Primario Secundario Preuniversitario Técnico Medio Universitario	Según encuestado	Porcentaje
5. Años en el hogar	Cuantitativa continua	Menos de 3 Hasta 10 > 10	Menos de 3: vecinos nuevos Hasta 10: vecinos consolidados + de 10: vecinos históricos	Porcentaje
<b>Variable 2: Experiencia personal y otros aspectos internos</b>				
6. Límites de comunidad	Cualitativa nominal	Familia CDR Manzana Consejo Ciudad	Según criterio de encuestado	Porcentaje
7. Riesgos de su comunidad	Cualitativa numérica	Derrumbes: Inundaciones: Explosión de Gas: Interrupción luz: Interrupción tránsito: Pérdidas de bienes: Agua/alimentos contaminados: Aislamiento hogar: Colapso carpintería: Corte del agua: Medioambiente insalubre: Corte de gas:	Según criterio de encuestado	Porcentaje siendo 1 el riesgo más grave
8. Experiencias pasadas	Cualitativa nominal	Muy traumático Poco traumático Nada traumático	Muy traumático si responde la 8.3; 8.4; 8.6. Poco traumático: la 8.1; 8.2. Nada traumático: la 8.5	Porcentaje
10. Medidas preventivas últimas inundaciones	Cualitativa nominal	Reserva de agua: Almacenamiento de alimentos: Poda a tiempo: Aprovisionamiento de medicamentos: Protección bienes: Autoevacuación: Construcciones protectoras: Protección ventanas y puertas: Cocinas alternativas: Medios información portátiles: Cierre de llaves:	Según criterio de encuestado	Porcentaje
11. Medidas preventivas imaginarias en últimas inundaciones	Cualitativa nominal	Construcción de barreras: Almacenamiento de alimentos: Reserva de agua: Protegiendo carpintería: Limpiando desechos y poda: Medicamentos: Protegiendo mis bienes: Autoevaluándome:	Según criterio de encuestado	Porcentaje

Variable 3: de conocimiento				
9. Verdades sobre ciclones	Cualitativa nominal dicotómica	Correcto Incorrecto	Correcto: 9.2; 9.3; 9.6 Incorrectas: las demás	Porcentaje De 1 a 2 errores MB; de 3 a 4 B; 5 errores R; de 6 a 7 errores M; 8 ó 9: MM
13. Vías de conocimiento	Cualitativa Nominal	Comunidad MM.CC Conversaciones Centro Laboral Escuela Experiencia pasada Internet Literatura especial Folletos, cómics	Según la respuesta de los encuestado	Porcentaje. Siendo 1 el lugar donde más información se ha obtenido
14. Autopercepción de conocimiento	Cualitativa nominal	Muy informada Informada Medianamente informada; Poco Informada Nada Informada	Muy informada: si se siente satisfecha con lo que sabe; Informada: sabe bastante pero puede aprender más; Medianamente informada: algo sabe pero con dudas; Poco Informada: es muy escasa la información que considera que posee. Nada informada: desconoce absolutamente todo sobre el tema.	Porcentaje
15. Temas de interés para capacitación.	Cualitativa nominal	Preparación y PFD: Primeros auxilios y botiquín: Provisionamiento/ conservación alimentos y agua: Participación Comunitaria: Intervenciones constructivas para proteger el hogar: Salud y medidas preventivas: Mapa de riesgo: Manejo medioambiental: Recuperación:	Según criterio del encuestado	Porcentaje
17. Prevención de riesgo	Cualitativa abierta	Lo que responda		Porcentaje
18. Ciclón	Cualitativa abierta	Lo que responda		Porcentaje
Variable 4: medidas preventivas				
N 10 y 11 ya están operacionalizadas.				
12. Plan Familiar para desastres	Cualitativa nominal dicotómica	Sí No	Sí: cuando posea un Plan Familiar de situaciones de desastres No: cuando no lo posee	Porcentaje
16. Disposición a movilizarse	Cualitativa nominal	Sí No Tal vez	Sí: si el encuestado está dispuesto a movilizarse No: cuando no lo está Tal vez: duda sobre qué haría	Porcentaje

## ANEXO 19

Tabla 24: Principios que sustentan la intervención comunicativa para la RRD teniendo en cuenta el marco inclusivo propuesto en los diferentes niveles

	MAH	DISCURSO POLÍTICO	DIRECTIVA N°1	PCSD	E1	E2	E3	LÍDER FORMAL	LÍDER INFORMAL	PRÁCTICAS
VALOR DEL SUJETO		Sujeto protagonistas de sus propias acciones		Sujeto protagonistas de sus propias acciones					solidaridad	
PREVENCIÓN		Sinónimo de preparación				Prevención: salva vidas y recursos. Estrategia más económica	Aunque la estrategia es reactiva, advierte de la importancia de actuar preventivamente	Fundamental		
EL PROCESO		sistemática y generalizada educación e capacitación	Sistemática generalizada preparación información y Requiere de una de estrategia comunicación científicamente fundamentada	Defensa de la difusión constante de información		A través del conocimiento	Concienciar. Preparación permanente	Preparación permanente Demasiado comunicación repetida resulta perjudicial y crea nagustia Escasa conciencia de necesidad	Desinterés. Escasa asistencia Apatía	Escasas actividades de comunicación para prevención de desastres naturales
LO CULTURAL		Elemento fundamental	Finalidad de los PCSD y estrategias	La creación de una cultura de RRD es la finalidad						Importancia de lo cultural como elemento articulador
COMUNICACIÓN Y DESASTRES	Cultura de la seguridad y la resiliencia Aumento resiliencia	Alto grado de conocimiento y coherencia con el discurso de primer nivel	Cultura de reducción del riesgo					Falta rigor teórico metodológico		
SABER COMUNICAR		Alto nivel de preparación						Alto: licenciados y técnicos Amplio conocimiento desastres Alto nivel de conocimiento NECESIDADES Comunicadores medios: dificultades expresar, superficialidad y jerarquización inadecuada	Nivel académico medio alto y buen nivel comunicacional	
NIVEL DE CONCIENCIA EN RIESGO Y CULTURA		Es insuficiente	Insuficiente cultura. Conocen bastante	Riesgo detectado: inundaciones				Alto nivel de concienciación en general Mayor riesgo detectado: inundaciones	Alto nivel de concienciación. Mayoría buena preparación aunque con una percepción de autoconocimiento mayor del reslMayor riesgo detectado: Inundaciones + deterioro habitacional	

**Tabla 25: Implementación políticas, programas, estrategias y prácticas comunicativas en desastres naturales en tiempos normales**

	MAH	DISCURSO POLÍTICO	DIRECTIVA N°1	PCSD	E1	E2	E3	LÍDER FORMAL	LÍDER INFORMAL	PRÁCTICAS
<b>FINALIDAD COMUNICACIÓN Y EDUCACIÓN</b>			Contribuir al logro de una cultura de reducción de desastres	Aumento de la cultura de la población cubana	Contribuir al logro de la creación y fomento de una cultura de RRD	Mejorar preparación población para disminuir daños por huracanes	Mejorar preparación para disminuir daños por inundaciones y cumplir medidas DC	Finalidad para desarrollar el trabajo con la comunidad	Demandan aumentar su resiliencia	
<b>LENGUAJE</b>					Coloquial y cercano	Directo, claro, orientador y argumentativo. Mensajes que llamen a la calma, seguridad y confianza	Claro, orientador, explicativo que llame a la calma			Sencillo, claro Comprensible Empleo imágenes en el caso de los grupos Coloquial en el caso de reuniones vecinales No materiales de apoyo Unidad de idiomas Colorido, alegre, positivo
<b>PÚBLICOS</b>				Totalidad población	Totalidad población pero no se definen actividades para las organizaciones	Totalidad de la población segmentados en grandes categorías	Totalidad de la población segmentados en grandes categorías	Doble criterio selección: Mayor vulnerabilidad Más sociabilizadores Desmotivación comunidad. Deficiente estrategia que no llega a la población		Mínima asistencia: líderes formales e informales
<b>MÉTODO Y ACCIONES</b>		Medidas que favorezcan procesos reflexivos de interiorización. Métodos conductistas se evidencian indirectamente a través de frases	Preparación del personal/ Información y divulgación de las medidas de la DC	un proceso comunicativo que abarque todos los fenómenos y que por otro segmento a la población	Educativas Culturales Comunitarias Acciones de los servicios de salud.	INFORMATIVA: Información Orientaciones DC Medidas de protección de viviendas y organismos ALERTA y ALARMA Hacer cumplir normas de comportamiento y DC RECUPERATIVA Info situación Medidas de la DC	ANTES Difusión medidas DURANTE Hacer cumplir normas de comportamiento y DC DESPUÉS Info situación Medidas de la DC	Deficiente estrategia	MM.CC: y más eficientes confianza	Prácticas poco planificadas e interpersonal .Reuniones CDR .Días de la defensa .Grupos de trabajo de sanidad .Meteoro .Ctos salud .Club de los 120 años .Mujer y CC  Esquemas tradicionales. Experto en tema expone un tema, dejando un pequeño espacio para preguntas
<b>LEMA /EJE TEMÁTICO/ CONTENIDOS</b>					SOS: LA TIERRA LLAMA una cultura RRD permite estar mejor	SOS: VIENE EL CICLÓN Prevención y preparación ante huracanes salvan vidas, preservan	SOS: LLUEVE, LLUEVE Y MÁS LLUEVE Prevención y preparación ante inundaciones salvan vidas, preservan	Vienen desde arriba y es difícil ajustarlos a cada circunscripción. Se tratan Problemas de carácter colectivo Meteoro Días de la Defensa	Intervenciones constructivas en el hogar: muretes, barreras Creación Plan familiar	Reuniones CDR: Reducción de accidentes Organización movilización Cuidado de la propiedad durante Planes de emergencias

## ANEXOS

					prevenido y más preparado 1.Creación cultura de RRD 2.Concepto peligro 3.Instrucciones forzar hábitos 4.Difusión orientaciones DNC 5.Formación desastres naturales 6.Valor económico desastres naturales 7.Costo de los desastres naturales para medio ambiente 8.Necesidad de ahorrar recursos 9.Involucrar a población 10.Necesidad de una adecuada disciplina ciudadana	recursos y cuestan poco 1. Dar a conocer el compromiso del gobierno 2. Medidas preventivas 3. Medidas para la respuesta	recursos y cuestan poco 1. Necesidad de proteger vidas y recursos ante inundaciones 2. Necesidad de la actuación disciplinada de la población		La vuela a la normalidad Meteoro en la comunidad – no solo organizaciones De las medidas preventivas desarrolladas: Movilización Construcción de muretes Almacenamiento de medicamentos y alimentos Reserva agua Protección puertas y ventanas Nada DH	
ETAPAS Y RESULTADOS ESPERADOS	5 Años:creación de una cultura de RRD				Sin especificar directamente. 5 años y resultado: cultura RRD adquirida	Etapas del ciclo de los ciclones: informativa, alerta, alarma, recuperativa.	Etapas de cualquier evento peligros: informativa, alerta, alarma, recuperativa			Mayoritariamente durante la temporada ciclónica
EVALUACIÓN Y MONITOREO		Reconoce la dificultad de monitorear en el ámbito comunitario			Creación de un Grupo de Comunicación que monitoreé	Grupo Coordinador	Grupo Coordinador		Líderes informales asumen responsabilidadde M&E	No se ha detectado Grupo Comunicación o Coordinación
MOVILIZACIÓN			Fundamental medios cortos para la persuasión					Siempre hay resistencia: comunicación, persuasión y psicología. Si no, FAR	58% dispuesto 35% indecisa	
FLUJOS INFORMATIVOS		Participativo								Descendentes la mayoría Ascendente: en la organización de los planes de emergencias

										Horizontalidad: reuniones de vecinos y CDR
MODELO COMUNICATI VO	Modelo participativo									Persuasivo, con énfasis en los resultados
ESTRATEGIA PRIORIZADA: 1. PREPARACIÓ N Y RESPUESTA 2.REDUCCIÓN VULNERABIL IDAD 3. RESILIENCIA 4.DD.HH		Prevención = preparación y respuesta. Se defiende verbalmente lógica de reducción de vulnerabilidad	Preparación es la clave para la creación de una cultura de reducción			Preparación y respuesta. Resiliencia: Necesidad de conocer y anticipar Contribuir a la recuperación psicológica	Preparación y respuesta pero resalta la importancia de prevenir			Prioriza lógica de prevención Prioridad de las acciones de preparación

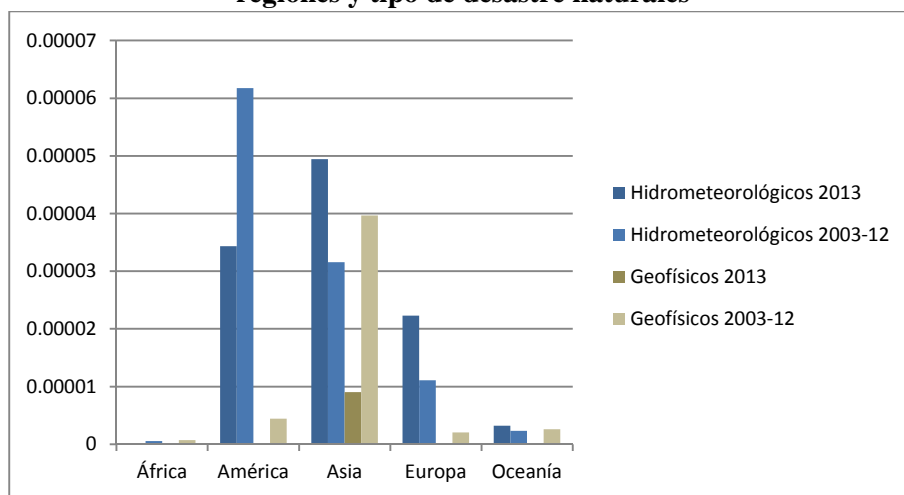


Tabla 26: Elementos esenciales para abordar el marco inclusivo de la RRD

	MAH	DISCURSO POLÍTICO	DIRECTIVA N°1	PCSD	E1	E2	E3	LÍDER FORMAL	LÍDER INFORMAL	PRÁCTICAS
<b>MEDIO AMBIENTE</b>	Reducción de vidas, bienes sociales, económicos y ambientales		Actividades complementarias de preparación sectorial de acuerdo con sus responsabilidades		Inculcar hábitos para convivir en armonía con el entorno Uno de los contenidos temáticos se refiere al costo que supone los desastres naturales para el medio ambiente	No menciona	No menciona			
<b>ECONOMÍA</b>	Desastres afectan los medios de vida		Establece las instrucciones para su aseguramiento		Se difunde el Valor económico que supone los desastres naturales	La estrategia surge para disminuir daños en la población y economía	Parte de los problemas que causa para la población y economía			
<b>DERECHO HUMANOS</b>	Desastres afectan a supervivencia, la dignidad y los medios de vida de los seres humanos, en particular los pobres	Defendido explícito DERECHO A LA VIDA	Objetivo de la Directiva n°1 Salvar vidas	Defendido explícitamente	Explícito salvar vidas Sin explicitar DH	Explícito salvar vidas Sin explicitar DH	Sin explicitar DH			No detectado Incrementar conocimiento RRD y no en DH
<b>GÉNERO</b>								La mayoría identifican a la mujer como líderes informal	Mayoría mujeres	

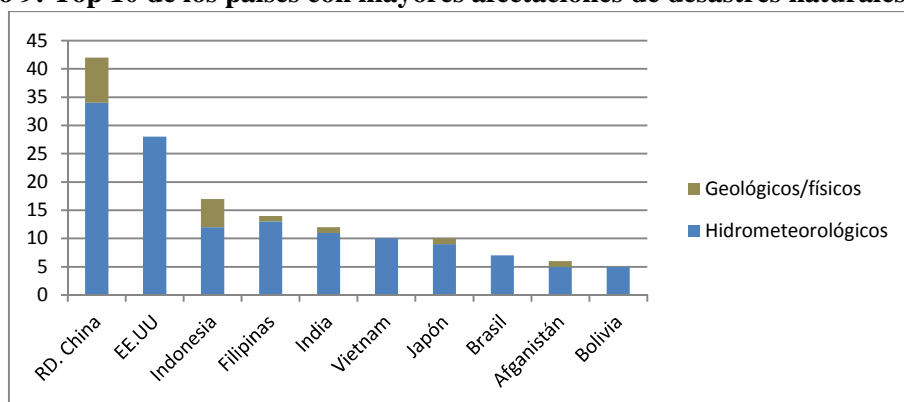
## ANEXO 20

**Gráfico 7: Comparativa de los daños económicos en millones US\$ entre 2013 y 2003-2012 por regiones y tipo de desastre naturales**



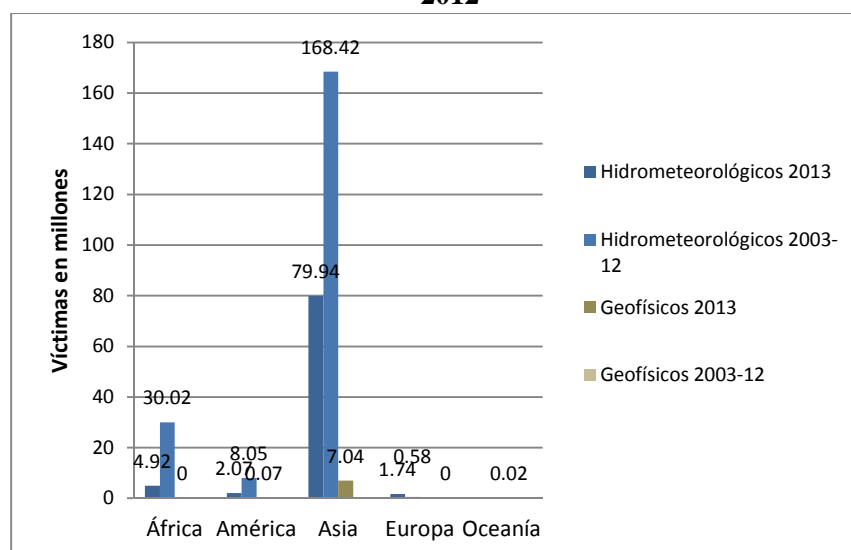
Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat, CRED y IFRC

**Gráfico 9: Top 10 de los países con mayores afectaciones de desastres naturales en 2013**



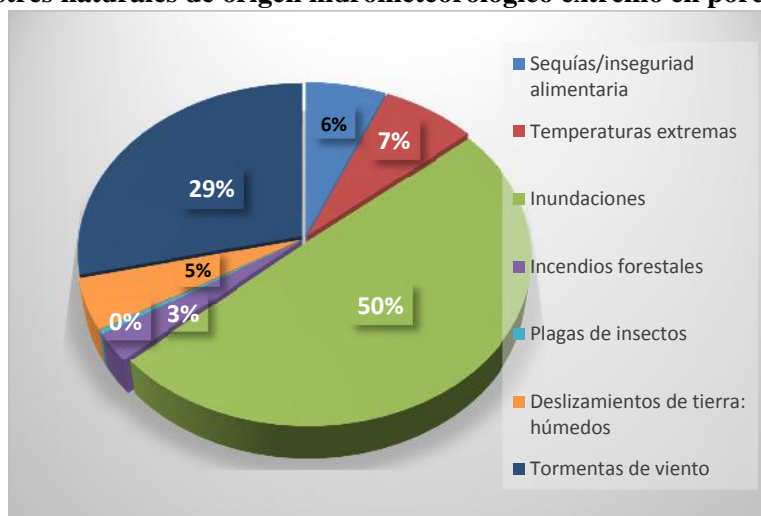
Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat, CRED y IFRC

**Gráfico 10: Comparativa de víctimas (en mill.) por regiones y tipo de desastres 2013 y media 2003 – 2012**

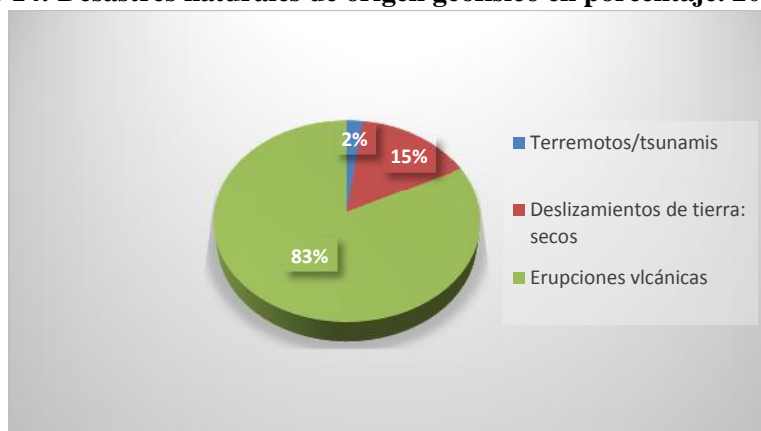


Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat, CRED y IFRC

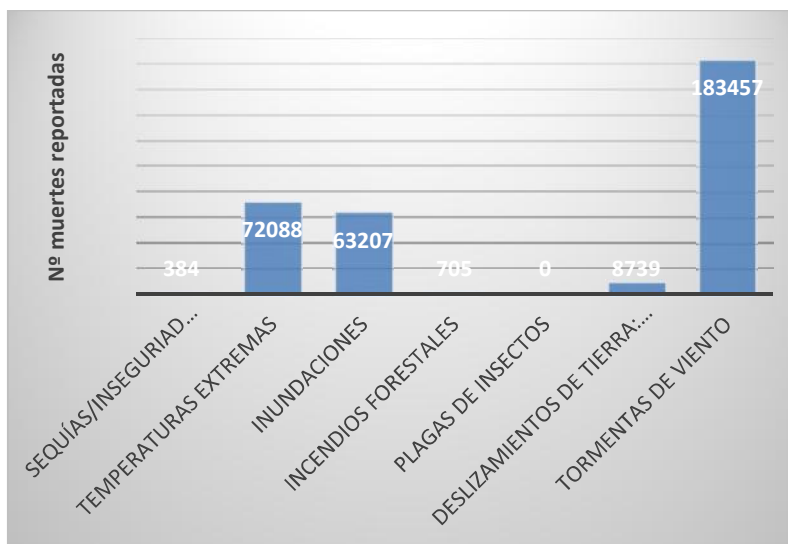
**Gráfico 13: Desastres naturales de origen hidrometeorológico extremo en porcentaje. 2004 - 2013**



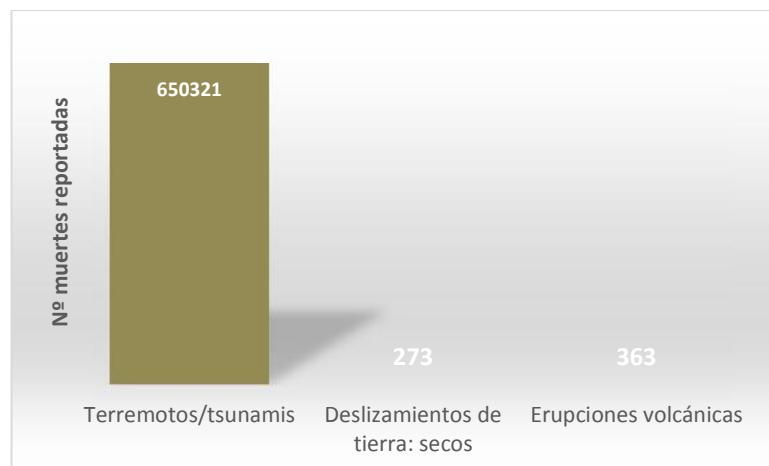
Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat, CRED y IFRC

**Gráfico 14: Desastres naturales de origen geofísico en porcentaje. 2004 - 2013**

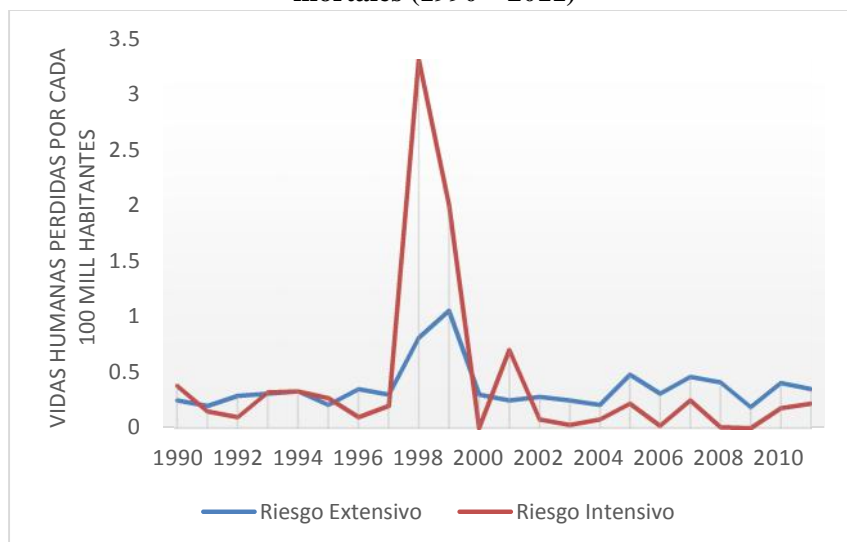
Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat, CRED y IFRC

**Gráfico 16: Número de muertes causados por eventos hidrometeorológicos extremos entre 2003 y 2012**

Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat, CRED y IFRC

**Gráfico 17: Número de muertes causados por eventos geofísicos entre 2003 y 2012**

Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat, CRED y IFRC

**Gráfico 20b: Evolución de riesgos extensivos e intensivos en Latinoamérica, según víctimas mortales (1990 – 2011)**

Fuente: Elaboración propia a partir de EM-Dat, CRED y IFRC

## ANEXO 21

Tabla 31. Objetivos de Desarrollo del Milenio: metas e indicadores

OBJETIVO		METAS	INDICADORES
1	Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre.	1.1 Niños menores de 5 años con peso inferior al normal 1.2 Proporción de la población que no alcanza el nivel mínimo de consumo de energía alimentaria 1.3 Coeficiente de la brecha de pobreza
		Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario.	1.4 Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día según la paridad del poder adquisitivo (PPA). 1.5 Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población
		Conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes, además rechazando rotundamente el trabajo infantil.	1.6 Tasa de crecimiento del producto interno bruto por persona empleada 1.7 Tasa de población ocupada 1.8 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar por día según la paridad del poder adquisitivo 1.9 Proporción de la población ocupada total que trabaja por cuenta propia o en un negocio familiar
2	Lograr la enseñanza primaria universal	Asegurar que en 2015, la infancia de cualquier parte, niños y niñas por igual, sean capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria.	2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la enseñanza primaria 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de entre 15 y 24 años, mujeres y hombres
3	Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015	3.1 Proporción de niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior 3.2 Proporción de mujeres con empleos remunerados en el sector no agrícola 3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales
4	Reducir la mortalidad infantil	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.	4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años 4.2 Tasa de mortalidad infantil 4.3 Proporción de niños de 1 año inmunizados contra el sarampión
5	Mejorar la salud materna	Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna	5.1 Tasa de mortalidad materna 5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado
		Lograr el acceso universal a la salud reproductiva	5.3 Tasa de uso de anticonceptivos 5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes 5.5 Cobertura de atención prenatal 5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar
6	Combatir el vih/sida, el paludismo y otras enfermedades	Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015.	6.1 Prevalencia del VIH en las personas de entre 15 y 24 años 6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo
		Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.	6.3 Proporción de la población de entre 15 y 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA 6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de entre 10 y 14 años
		Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.	6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales 6.6 Incidencia y tasa de mortalidad asociadas a la malaria 6.7 Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida y proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos contra la malaria adecuados 6.8 Incidencia y tasa de mortalidad asociadas a la tuberculosis 6.9 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa

7	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.	7.1 Proporción de la superficie de tierras cubierta por bosques 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (totales, per cápita y por cada dólar del producto interno bruto (PPA) y consumo de sustancias que agotan la capa de ozono
		Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.	7.3 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de unos límites biológicos seguros 7.4 Proporción del total de recursos hídricos utilizada 7.5 Proporción de zonas terrestres y marinas protegidas 7.6 Proporción de especies en peligro de extinción
		Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.	7.7 Proporción de la población con acceso a mejores fuentes de agua potable
		Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.	7.8 Proporción de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento. 7.9 Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales
8	Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.	8.1 AOD (Asistencia oficial para el desarrollo) neta, en total y para los países menos adelantados, como porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE)
		Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo	8.2 Proporción del total de AOD bilateral y por sectores que los donantes del CAD/OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, agua potable y saneamiento) 8.3 Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD/OCDE que no está condicionada
		Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.	8.4 AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral en proporción a su ingreso nacional bruto 8.5 AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo en proporción a su ingreso nacional bruto 8.7 Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo 8.8 Estimación de la ayuda agrícola de los países de la OCDE en porcentaje de su producto interno bruto 8.9 Proporción de AOD destinada a fomentar la capacidad comercial
		Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo	8.6 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y excepto armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas sin pagar derechos 8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios 8.10 Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (acumulativo) 8.11 Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa multilateral de alivio de la deuda
		En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles.	8.13 Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios accesibles
		En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones	8.14 Líneas de teléfono por cada 100 habitantes 8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes 8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ONU<sup>381</sup><sup>381</sup> <http://www.un.org/es/millenniumgoals/poverty.shtml> en línea: 11/1/2015

## ANEXO 22

**Tabla 32: Resumen de la ontogenia de la comunicación del riesgo**

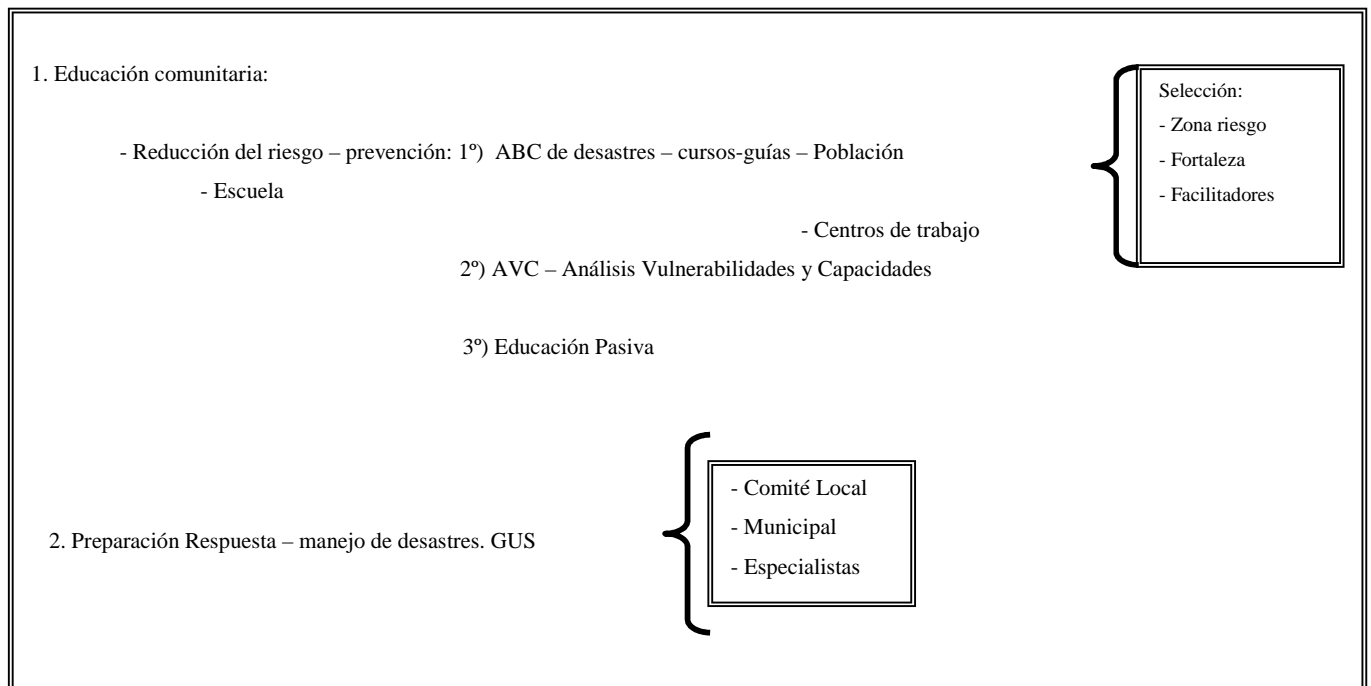
1. Encontrar los números correctos
2. Difundir los números
3. Explicar qué significan esos números
4. Mostrar qué riesgos similares han sido aceptados en el pasado
5. Mostrar qué es bueno para ellos
6. Tratar de manera correcta y agradable
7. Hacerles socios
8. Todo lo anterior

**Fuente: Fischhoff, 1995. Traducción propia**



## ANEXO 23

### Esquema de la estructura de preparación para desastres de la Cruz Roja Cubana.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en la entrevista personal con la Dra. Virginia Huergo de la Cruz Roja Cubana

## ANEXO 24

**Imágenes de amenazas y problemáticas en el Consejo Popular Vedado-  
Malecón<sup>382</sup>**

1. Alcantarillas tupidas. El agua comienza saliendo por los tragantes, cuando hay inundaciones.



2. Acumulación de residuos sólidos



3. Efectos corrosivos en el inmueble causados por el salitre del mar y la humedad



<sup>382</sup> Fotos: propias y cedidas por el GDIC, el TTIB y la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de La Habana

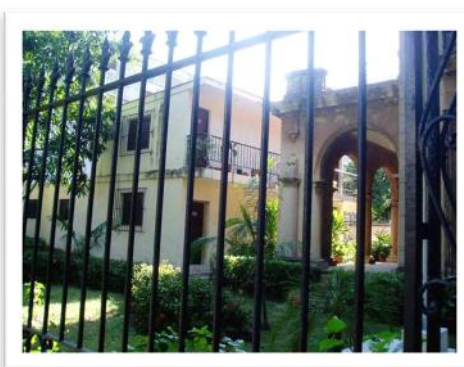
## ANEXO 25

### Imágenes de la diversidad arquitectónica del Consejo Popular Vedado-Malecón<sup>383</sup>

#### 1. Diversidad arquitectónica



Bajos del edificio Atlantic



Casas coloniales del Vedado

#### 2. Soluciones constructivas no formales



División de viviendas



Viviendas por debajo del nivel de la calle

---

<sup>383</sup> Fotos: propias y cedidas por el GDIC, el TTIB y la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de La Habana

## ANEXO 26

## Carteles y murales de educación para la salud y la prevención expuestos en espacios públicos<sup>384</sup>

1. Carteles expuestos en el local de reunión de los vecinos de la circunscripción n° 62 del Consejo Popular Vedado Malecón en Calle 1ª, entre B y C



2. Mural del local comunitario, en C/ 1ª, entre B y C. Mural de la bodega, en C/ 3ª, entre C y D



3. Mural expuesto en la planta baja del policlínico de Corintia en Línea y L.



<sup>384</sup> Fotografías propias

## ANEXO 27

**Tablas y gráficos correspondientes al procesamiento estadístico para detectar las necesidades comunicativas de los líderes informales del área estudiada<sup>385</sup>**

**Tabla 33. Frecuencias Absolutas de Individuos según grupos etarios y sexos**

Sexo/Edad	18-29	30-59	59-74	Total
Masculino	3	5	8	16
Femenino	4	11	11	26
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>42</b>

**Tabla 34. Frecuencias Absolutas de Individuos según nivel de instrucción y sexos**

Nivel / Sexo	Masculino	Femenino	Total
Primario	0	1	1
Secundario	2	3	5
Pre Universitario	4	6	10
Técnico Medio	5	7	12
Universitario	5	9	14
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>26</b>	<b>42</b>

**Tabla 35. Frecuencias Absolutas de Individuos según tiempo en la residencia y sexo**

Sexo / Tiempo residencia	Menos 3	De 3 a 10	Más de 10	Total
Masculino	5	11	0	16
Femenino	4	21	1	26
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>32</b>	<b>1</b>	<b>42</b>

**Tabla 36. Cantidades Absolutas y relativas sobre autopercepción de conocimiento sobre DN**

Categoría	No	%
Muy Informado	19	44,18
Informado	19	44,19
Medianamente Informado	3	6,98
Poco Informada	1	2,33
Nada Informada	1	2,33

<sup>385</sup> Fuente: elaboración propia, a partir de los datos recogidos en el Cuestionario de necesidades comunicativas (Anexo 17)

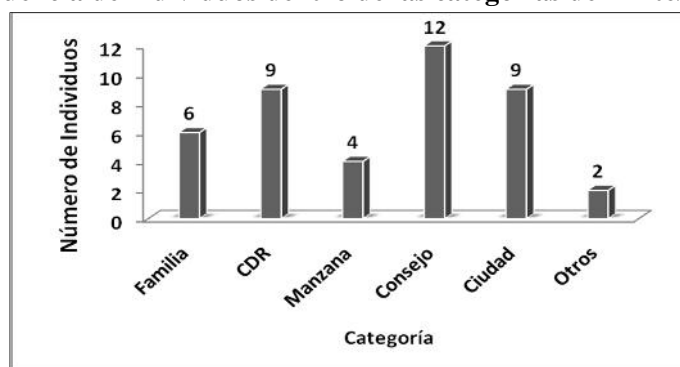
**Tabla 37. Cantidades absolutas y relativas de las categorías presencia y ausencia de un plan familiar**

Categoría	No	%
Presencia de plan	10	23,81
Ausencia de plan	32	76,19

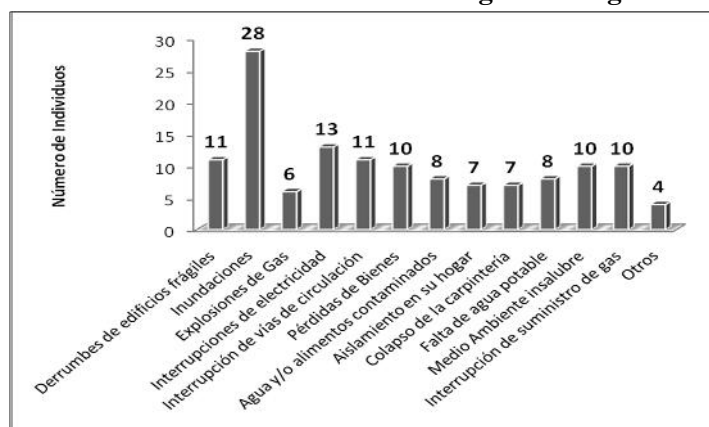
**Tabla 38. Cantidades absolutas y relativas de la categoría “predisposición a evacuarse ante riesgo de desastre de origen hidrometeorológico extremo”**

Categoría	No	%
Dispuesto	25	58,14
No dispuesto	3	6,97
Tal vez	15	34,88

**Gráfico 23. Frecuencia de individuos dentro de las categorías de límites de la comunidad**



**Gráfico 24. Puntuación Total alcanzada según el riesgo de desastre**



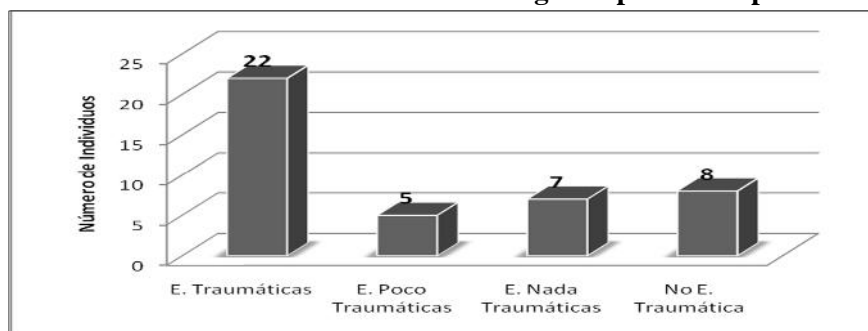
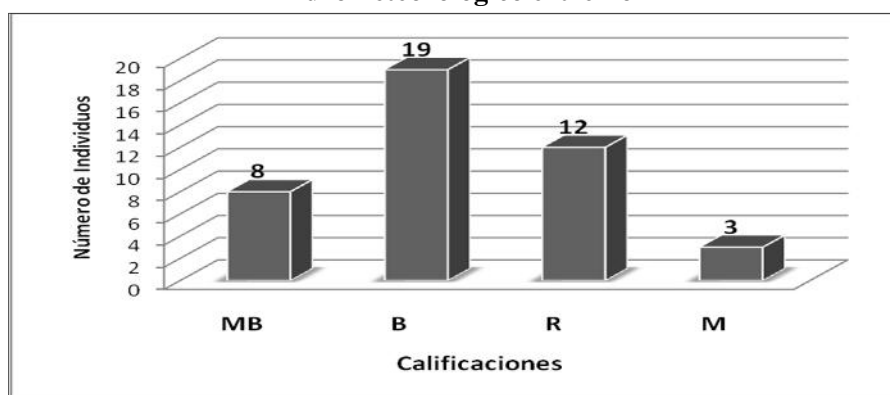
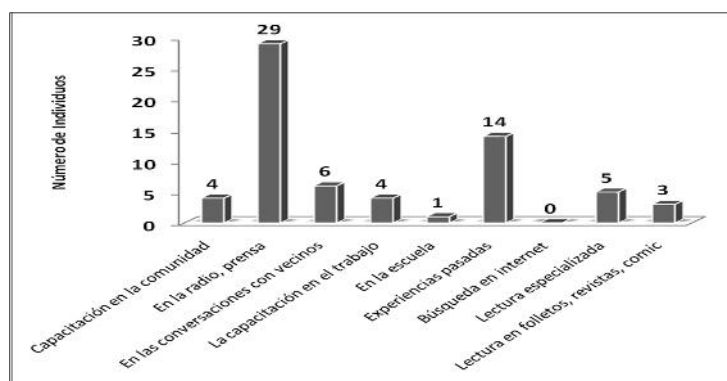
**Gráfico 25. Severidad de los traumas según experiencias pasadas****Gráfico 26. Calificación de los individuos según el nivel de conocimientos sobre desastres de origen hidrometeorológico extremo****Gráfico 27. Cantidades absolutas de las vías de información prioritarias**

Gráfico 28. Cantidades absolutas y relativas de las medidas preventivas mayormente adoptadas.

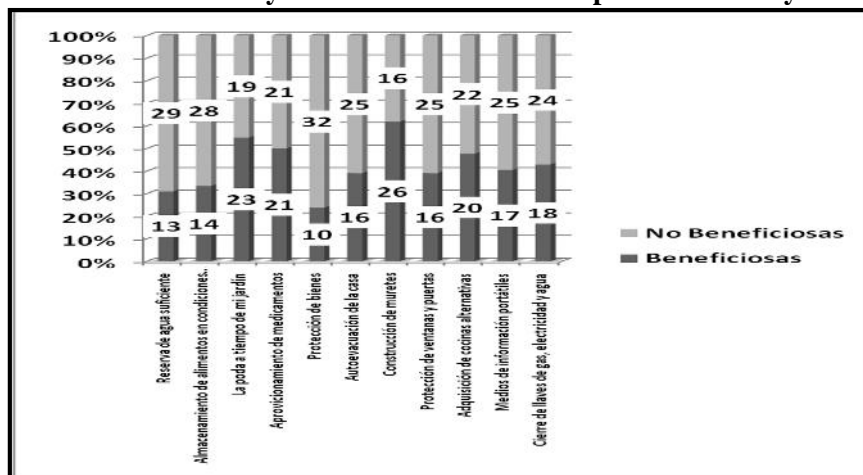
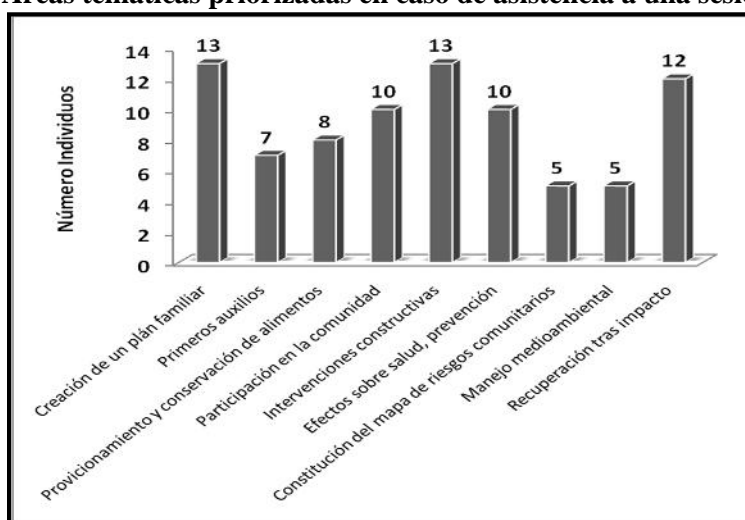


Gráfico 29. Áreas temáticas priorizadas en caso de asistencia a una sesión formativa.





## ANEXO 28

### Testimonio gráfico de inundaciones ocurridas en el Consejo Popular Vedado Malecón<sup>386</sup>



El Wilma en octubre de 2005, calle G y Malecón



El Wilma, Hotel presidente en calle Calzada y G



El Wilma, en calle 5ª y C



Inundación el 3 de marzo de 2010, calle G y Malecón

---

<sup>386</sup> Fotos: Ceditas por el GDIC, el TTIB y la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de La Habana

